

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Kontrola veřejné správy správním a ústavním soudnictvím
Control of Public Administration by Administrative and Constitutional Justice

Student: Bc. Jana Dobiášová

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Milan Gryga

Ostrava 2013

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra práva

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Jana Dobiášová**
Studijní program: N6208 Ekonomika a management
Studijní obor: 6208T011 Ekonomika a právo v podnikání
Téma: **Kontrola veřejné správy správním a ústavním soudnictvím**
Control of Public Administration by Administrative and Constitutional Justice

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Základní pojmy
 3. Historie správního soudnictví
 4. Správní soudnictví
 5. Role ústavního soudu
 6. Evropský soud pro lidská práva
 7. Závěr
- Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce
Seznam příloh
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

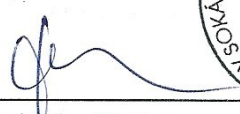
- FILIP, Jan et al. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 408 s. ISBN 80-86395-65-0.
HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita; Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

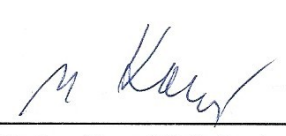
Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Milan Gryga**

Datum zadání: 23.11.2012

Datum odevzdání: 26.04.2013


JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

„Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně všech příloh,
vypracovala samostatně a uvedla jsem veškerou použitou literaturu a další prameny.“

V Ostravě dne 12. 7. 2013



Jana Dobiášová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala a vyslovila uznání všem, kteří mi pomáhali při zpracování této práce. Zvláštní poděkování pak patří vedoucímu mé diplomové práce Mgr. Milanu Grygovi a Mgr. Ivě Baronové.

Obsah

1	ÚVOD	1
2	ZÁKLADNÍ POJMY	3
2.1	Pojem veřejná správa a správní právo	3
2.2	Druhy veřejné správy.....	4
2.3	Kontrola veřejné správy.....	6
3	Historie správního soudnictví.....	8
3.1	Správní soudnictví v období Rakouska – Uherska	8
3.2	Správní soudnictví první republiky	10
3.3	Období nesvobody v letech 1938 – 1989	11
3.4	Změny po roce 1989	12
4	Správní soudnictví.....	14
4.1	Současná právní úprava správního soudnictví.....	14
4.2	Nejvyšší správní soudnictví.....	18
4.2.1	Organizační struktura nejvyššího správního soudu.....	19
4.3	Řízení a typy žalob	22
4.3.1	Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	24
4.3.2	Žaloba na nečinnost správních orgánů	29
4.3.3	Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu	30
4.3.4	Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda ...	32
4.3.5	Řízení o kompetenčních žalobách.....	34
4.3.6	Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.....	35
4.3.7	Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí.....	36
4.4	Opravné prostředky ve správním soudnictví	38

4.4.1	Kasační stížnost.....	39
4.4.2	Obnova řízení	43
5	Role ústavního soudu	44
5.1	Rozhodování o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů	45
5.2	Rozhodování o ústavní stížnosti	45
5.3	Rozhodování kompetenčních sporů.....	46
6	Evropský soud pro lidská práva	47
7	Zhodnocení a de lege ferenda.....	50
8	Závěr.....	53
	Seznam použité literatury a pramenů	55
	Seznam použitých zkratk.....	59
	Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	

1 ÚVOD

Soudní kontrola veřejné správy je jedním z právních prostředků - záruk zajištění zákonnosti ve veřejné správě. Ač správní právo nepatří k nejoblíbenějším, dnes a denně se každý z nás setkává s veřejnou správou, dochází ke vzniku vztahů mezi veřejnou správou a občany. Jsem si vědoma, že stát prostřednictvím zaměstnanců veřejné správy má velký vliv na rozhodování o našich právech a povinnostech, a jelikož tuto funkci vykonávají „jen lidé“ a ti se mohou mýlit, je nutné, aby v moderním státě fungoval systém, ve kterém by se mohl jedinec, pokud má pocit, že byl na svých právech zkrácen zásahem státní moci, dovolat nápravy nezákonného stavu.

Správní soudnictví má významné postavení v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě, poněvadž soudní kontrola veřejné správy je důležitá nejen pro jednotlivce, ale především pro fungování celého systému veřejné správy. Správní soudnictví zajišťuje díky svým pravomocem ochranu subjektivních práv fyzických a právnických osob proti nezákonnému zásahu veřejné moci. Je tím způsobem nezbytnou součástí demokratického systému a právního státu. Zároveň správní soudnictví působí jako sjednocovatel výkladu právních norem a nařízení v oblasti veřejné správy, což je důležitý činitel pro fungování systému veřejné správy a řešení neshod v jednání orgánů veřejné správy.

Tématem diplomové práce je tedy soudní kontrola veřejné správy, úloha správního a ústavního soudnictví v systému kontroly veřejné správy. Klade si za cíl sumarizovat a podat ucelený výklad týkající se této problematiky. Též si pokládá otázky, zda je současná právní úprava soudnictví dostatečně rozvinutá. Není zde už co vylepšovat? A hlavně co přinesla velká novela soudního správního řádu a návrhy de lege ferenda.

Na tyto otázky se pokusím odpovědět v závěru práce poté, co popíši současnou situaci ve správním soudnictví.

Na začátku této práce nejprve charakterizují pojem veřejná správa a její kontrolu. Avšak pro pochopení celého dnešního stavu je nutné zmínit historii správního soudnictví v České republice od jejích počátků v 19. století až do nedávné minulosti, která je zmíněna v následující kapitole. Těžiště soudní kontroly veřejné správy spočívá především ve správním soudnictví, proto mu je v této práci věnována největší pozornost. Bude pojednáno o současné

právní úpravě správního soudnictví, jeho organizaci a řízení před správními soudy. Následně budou podrobně rozebrány jednotlivé druhy řízení ve správním soudnictví, které budou konkretizovány pomocí relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, příp. krajských soudů ve správním soudnictví. Další část přiblíží opravné prostředky. Kapitola pojednávající o správním soudnictví se kromě výše uvedeného zaměří na podstatné změny provedené novelou soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2012, z čehož vyplývá cíl této práce.

Ústavnímu soudnictví bude rovněž věnována patřičná pozornost, a to s ohledem na jeho nezastupitelnou roli, kterou sehrává nejen ve státě, ale i v systému soudní kontroly veřejné správy. Blíže pojednáno pouze o těch druzích řízení před Ústavním soudem, které mají vztah k veřejné správě. Další kapitola se zabývá možností domáhat se ochrany práv u Evropského soudu pro lidská práva. Vzhledem k tématu diplomové práce bude pojednáno pouze stručně a krátce.

V závěru práce zhodnotím poznatky ohledně systému soudní kontroly veřejné správy a posoudím, zda současná právní úprava soudnictví poskytuje dostatečnou ochranu subjektivních práv, o kterých rozhoduje veřejná správa. Zhodnotím změny provedené novelou soudního řádu správního a odpovím na položené otázky a navrhu de lege ferenda.

2 ZÁKLADNÍ POJMY

Původně pojem veřejná správa a státní správa splýval, neboť stát byl jediným nositelem veřejné správy. Přísné rozlišení těchto dvou pojmů nabylo na významu ve chvíli, kdy některé úkoly, které dříve plnil pouze stát prostřednictvím svých orgánů, byly částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, např. obce a kraje. U státní správy je nositelem práva pouze stát, zatímco u veřejné správy je nositelem práva stát a samosprávné svazky. Z toho vyplývá, že veřejná správa je nadřazena státní správě.¹

2.1 Pojem veřejná správa a správní právo

Veřejná správa

Pozitivně definovat nebo popsat veřejnou správu bývá komplikované a v odborné literatuře se lze setkat s různými definicemi. Podle jedné z nich se veřejnou správou „*velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev moci výkonné ve státě*“.² Právě pro nesnadnost pozitivní definice se veřejná správa často vymezuje negativně, přičemž toto vymezení vychází právě z dělby moci ve státě. V tomto smyslu ji lze označit jako „*souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví*“.³ Jádrem veřejné správy spočívá v rozhodovací činnosti. Veřejná správa určita pravidla chování (nadřazení vlády, obcí, krajů) a rozhoduje o konkrétních situacích v konkrétní věci (správní akt). Toto rozhodování však není jedinou činností veřejné správy, je vedena hierarchicky a podléhá soudní kontrole. Veřejná správa se přímo či nepřímo podílí na zákonodárství, jelikož vláda i zastupitelstvo krajů má zákonodárnou iniciativu.

Veřejná správa má tři pilíře:

- Funkce a úkoly,
- organizace (institute),
- pracovníci (personál) veřejné správy.

¹ FRYŠTENSKÁ, Marcela. *Správní právo*. Studijní opora. Brno: VŠKE, 2010. 89 s. ISBN 978-80-86710-26-6

² PRŮCHA, Petr a Richard POMAHÁČ. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

Správní právo

Je to soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy. Správní právo je možno dělit z několika hledisek na část obecnou a zvláštní.

Obecná část právního práva obsahuje zásady, základní pojmy, organizace, instituce správního práva, správně právní odpovědnost, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu.

Zvláštní část správního práva, označována také jako hmotné právo správní, jenž upravuje jednotlivé úseky veřejné správy (vodní právo, stavební právo sdružování, státní občanství atd.) odlišným dělením je členění na hmotné právo a právo procesní. Za právo hmotné se považují normy, které upravují funkce správních orgánů. Za právo procesní se v širším významu považují normy, které upravují organizaci a působnost správních orgánů a úřadů.⁴

Správní právo je samotné odvětví práva, které není kodifikované. Je tvořeno z širšího okruhu právních předpisů různé právní síly.

2.2 Druhy veřejné správy

Jak už bylo výše zmíněno, veřejná správa je správa veřejných věcí (název *administratio rei publica* vychází z římského práva a jako slovní základ do dneška slouží v nejedné zemi, např. *l' administration publique*, *public administration* či *administracja publiczna*) ve veřejných záležitostech. Výčet oprávněných subjektů realizovat tuto správu jako projev výkonné moci ve státě není velký. Opomeneme-li stát samotný, zůstanou nám právnické či fyzické osoby, o nichž tak stanoví zákon nebo ústava. Shrneme-li uvedené, originálním subjektem veřejné správy byl a stále je stát a ty jednotlivé subjekty, na něž zákonem tuto správu delegoval. Jak je to ale s místní správou? Ta je posuzována jako nezadatelné právo určitého společenství, jenž stát pouze uznává a potvrzuje. Naše Ústava, nárok na samosprávu zakotvila, teprve však v roce 2000 konkretizovala zákonem, čeho se má samospráva týkat a v jakém rozsahu.⁵ Subjekty veřejné správy poté mohou být také osoby soukromého práva, pokud to stát formou zákona stanoví. V moderní klasifikaci subjektů veřejné správy můžeme

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁵ Článek 99-105 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů;

provést toto základní členění veřejné správy: stát (státní správa) a jiné subjekty jako nositele veřejné správy na základě zákonné delegace. Rozčleníme-li tyto subjekty ještě podrobněji, vyjde nám opět stát a veřejnoprávní korporace, ať už územní, zájmové nebo věcné, dále veřejné ústavy a podniky a v neposlední řadě fyzické či právnické osoby soukromého práva.⁶

Ovšem ne všechny subjekty veřejné správy jsou také její vykonavatelé. Ujasnit si, kdo je vykonavatel veřejné správy je nesmírně důležité, už jen z hlediska soudní kontroly veřejné správy. Obecně se dá říct, že vykonavatelem je orgán nebo oprávněný zástupce každého subjektu veřejné správy podle jeho vlastního vnitřního uspořádání. Otázkou je, co je to „úřad“? Jedná se o nový pojem, který nahradil dříve užívaný, a alespoň v mém podvědomí stále zakotvený termín „*orgán státní správy*“. V Článku 79 Ústavy byl již tento nový název použit,⁷ avšak vzhledem k potřebě vymezit, kdo je vykonavatelem veřejné správy bych se ráda nad tímto termínem pozastavila. Vyslovíme-li slovo „úřad“ zobrazíme si nejspíše budovu zpravidla poněkud neoblíbenou, a to budovu finančního úřadu. Z tohoto pohledu můžeme usoudit, že se jedná o pojetí institucionální, tedy o jakousi organizační jednotku, nadanou určitou věcnou a územní působností, což je ve shodě s u nás doposud převažujícím termínem „*orgán státní správy*“. Kam ale zařadit „úřad“ ve spojení s výkonem nějakého specifického okruhu záležitostí, zákonem stanoveným a přesně omezeným, jako např. úřad prezidenta, úřad přednosty? Zde se jedná o funkční stanovisko, takový úřad vykonávají vždy fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy, a když už jsme u samotné funkce výkonu úřadu, kam zařadíme např. Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR? Takováto organizační pomocná jednotka samozřejmě nemá oprávnění vydávat jakékoliv právní akty. Historicky byl pojem „úřad“ spojován s výkonem funkce v rámci působnosti a pravomoci státních orgánů, fyzických osob nebo kolektivů, jako např. ministra nebo vlády, a proto působnost být úřadem nemohla být přisuzována organizační jednotce. Článkem 79 Ústavy, jak je zmíněno výše, byl význam slova „úřad“ změněn, dnes je třeba na něj pohlížet pouze z hlediska institucionálního, tedy jako na organizační jednotku. Která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů, není právnickou osobou a není spojován s konkrétními osobami, jenž obstarávají jeho agendu. Správní úřad

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁷ Článek 79 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů:

„(1) Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

(2) Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

pak, jako species úřad v obecném smyslu, je právě ten „*orgán státní správy*“, se kterým se setkáváme v právních předpisech vydaných před účinností Ústavy dodnes. Je součástí moci výkonné a nástrojem státu k plnění svého účelu a funkce.⁸

2.3 Kontrola veřejné správy

Veřejná správa je nevšedním druhem společenského řízení, nedílnou součástí každé řídicí činnosti je také kontrola. Veřejná správa jako cílená činnost jednak sama zahrnuje kontrolu, jako součást svého působení, avšak je také předmětem kontroly ze strany společnosti, lépe řečeno, ze strany jiných subjektů. Kontrolou se zjišťuje, na kolik odpovídá existující stav tomu, co být má nebo mělo být, zjišťují se příčiny nesplněných povinností, ze zjištěného stavu se dedukují závěry a stanoví příslušná opatření.⁹

Na dodržování tohoto důležitého principu se podílí různé kontrolní mechanismy, v odborné literatuře nazývány jako záruky zákonnosti, právní záruky nebo pouze jako kontrola veřejné správy.¹⁰ Tyto kontrolní mechanismy lze členit z různých hledisek, přičemž nejdůležitější dělení vyplývá z faktu, že veřejná správa může být jak subjektem kontroly (kontrola vykonávána samotnou veřejnou správou), tak i objektem kontroly, kdy veřejná správa je podrobena kontrole zvenčí.

Vnější neboli externí kontrolu vykonávají subjekty odlišné od veřejné správy, stojící mimo organizační soustavu výkonné moci. K externí kontrole se především řadí kontrola vykonávaná zákonodárným orgánem (kontrola parlamentní), Nejvyšším kontrolním úřadem, soudy (kontrola soudní), Veřejným ochráncem práv, veřejností (např. právo petiční či právo na informace).¹¹ S ohledem na téma diplomové práce bude v následujícím textu pojednáno pouze o soudní kontrole.

Soudní kontrola má specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy představuje provedení ústavně zakotveného práva na soudní ochranu. Listina v čl. 36 odst. 1 stanoví, „že každý se může

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita; Doplněk, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.

¹⁰ Viz. tamtéž

¹¹ Viz tamtéž.

domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Dále čl. 36 odst. 2 stanoví: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*.“ Soudní kontrola tak poskytuje fyzickým i právnickým osobám takové právní nástroje, jejichž prostřednictvím se tyto osoby mohou domáhat nápravy nezákonných správních aktů, popř. jiných činností, jimiž byly zkráceny na svých právech, ale rovněž umožňuje nápravu protiústavních nebo nezákonných normativních právních aktů. Při kontrole zásahů do práv a povinností fyzických či právnických osob ze strany orgánů veřejné správy záleží na tom, zda tento orgán rozhodoval ve věci veřejnoprávní nebo soukromoprávní. Byla-li činností orgánu veřejné správy dotčena veřejná subjektivní práva osoby, pak se rozhodnutí přezkouvají v rámci správního soudnictví. Pokud však bylo orgánem veřejné správy rozhodnuto ve věcech soukromoprávních, přezkouvá jeho rozhodnutí soud v občanském soudním řízení. Jestliže jde o kontrolu ústavnosti a zákonnosti normativních právních aktů, ta náleží Ústavnímu soudu. Kontrola ze strany Ústavního soudu však spočívá v kontrole veřejné moci vůbec.¹²

Z výše uvedeného je zřejmé, že soudní kontrola veřejné správy představuje poměrně rozsáhlou oblast, která prošla v naší zemi značným vývojem. V následujících kapitolách se budu zabývat historickým vývojem správního soudnictví na území dnešní České republiky, a to od období rakousko-uherské monarchie, až do současnosti.

¹² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010. 978-80-87212-55-4.

3 Historie správního soudnictví

Historie správního soudnictví vznikala mnohem později, ale také opačným způsobem než soudnictví trestní nebo civilní. Vznik správního soudnictví je vždy spojený se zásadními změnami ve fungování státní moci. Koneckonců i obnovení správního soudnictví v Československu bylo jedním z důsledků převratu režimu v listopadu 1989. Samotná podstata správního soudnictví lze najít již ve 13. století v Anglii, v českých zemích se zrodilo teprve ve 2. polovině 19. století. Názory na postavení a funkci správního soudnictví se vyvíjely, stejně tak organizační formy ochrany před nezákonnými zásahy výkonu moci.¹³ Nyní je už správní soudnictví v moderním světě neoddělitelným atributem právního státu, zaručujícím každému ochranu individuálních práv proti nezákonnému zásahu veřejné moci. K pojmu veřejné moci se vyjádřil Ústavní soud České republiky ve svém usnesení ze dne 25. listopadu 1993, kdy uvádí, že „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“¹⁴

Nejpřijatelnější definice správního soudnictví je podle M. Mazance ta, která vymezuje správní soudnictví jeho funkcí jako jeden z nástrojů k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do značné míry také mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou. Ta je totiž jeho hlavním posláním.¹⁵

3.1 Správní soudnictví v období Rakouska – Uherska

Počátky na našem území je třeba hledat již v rakousko-uherské monarchii. V průběhu od konce šedesátých a sedmdesátých let devatenáctého století se podařilo vybudovat orgány kontroly dodržování zákonnosti při rozhodování orgánů státní správy a územní samosprávy. Na základě ustanovení prosincové ústavy z roku 1867 byl zřízen Říšský soud, působil i v oblasti správního soudnictví. Ale 22. října 1875 byl aktivován ve Vídni Správní soudní

¹³ SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II ÚS 75/93

dvůr, Verwaltungsgerichtshof, zákonem č. 36/ex 1876 ř. z., o správním soudním dvoru (v literatuře zpravidla označován jako „říjnový zákon“), a první jednání proběhlo v červenci 1876 pod předsednictvím prvního prezidenta soudu barona Stählina. Autorem zákona byl vysoký úředník ministerstva „kultu a vyučování“ Karl von Lemayer (později se stal členem soudu a jeho senátním prezidentem).¹⁶

Zákon obsahoval jen 50 paragrafů, záměrně stručnými a sevřenými formulacemi vytvořil rozsáhlý prostor (a také pevné a nepřekročitelné meze) pro pružné dotváření procesních ustanovení činností soudců, vynikajících a vzdělaných právníků. O kvalitě zákona nejlépe vypovídá, že jak v Rakousku, tak v nově vzniklém Československu platil i nadále (u nás až do likvidace správního soudnictví po převratu v roce 1948). Moderní úpravy rakouské i české stojí doposud na jeho koncepčních základech.¹⁷

Tento soud byl jediným správním soudem pro celé Předlitavsko. Správní soudnictví tedy bylo koncipováno jako koncentrované a specializované. V uherské části monarchie vznikly správní soudy později a na trochu jiných principech, ne tolik moderních. Byl příslušný pro rozhodování v případech, v nichž se osoba domnívala, že byla zkrácena na svých právech rozhodnutím nebo nařízením správního, státního, zemského, okresního nebo obecního orgánu. Tento Správní soudní dvůr byl příslušný pro rozhodování o negativním kompetenčním konfliktu mezi zemským zastupitelstvem a státními úřady, dále pro spolkové záležitosti, záležitosti týkající se obecních voleb, pro určení vyučovacího jazyka v obecních školách, spory o vojenské taxy, nároky úředníků ministerstva zemské obrany z jejich služebního poměru a většinu trestních věcí policejních.¹⁸

Řízení bylo ústní a veřejné, veřejnost mohla být vyloučena pouze z důvodů mravnosti a veřejného pořádku. Každý měl povinnost v řízení před Správním soudním dvorem být zastupován advokátem.

Správní soudní dvůr se skládal z prezidenta (první prezident soudu byl baron Stählin), potřebného počtu předsedů senátu a soudních radů. Funkce byla na rozdíl od Říšského soudu placená. Členy jmenoval císař na návrh ministerského rady.

¹⁶ SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

¹⁷ MAZANEC, Michal. *Historie*. [online]. [cit. 10. 5. 2013]. dostupný z: <<http://www.nssoud.cz/historie>>.

¹⁸ SCHELLOVÁ, Ilona a kol. *Organizace soudnictví a právní služby*. Brno. 2006. ISBN 80-86851-39-7.

3.2 Správní soudnictví první republiky

Nově vzniklý československý stát hned v prvních dnech svého vzniku 28. Října 1918 převzal tzv. recepční normou (č. 11/1918 Sb. z. a n.), rakousko-uherský systém veřejné správy a právní řád. Recepce se však netýkala správního soudnictví. Nejvyšší správní soud byl zřízen až zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, známý také jako „zákon listopadový“. Zákon nabyl účinnosti dne 4. 11. 1918.¹⁹ Tento zákon byl v podstatě převzetím zákona o Správním soudním dvoru, jak zmiňuji výše. Změny, jenž byly provedeny, neměly podstatný ráz. Jedná se převážně o vypuštění komplikovaných úprav kompetencí, které souvisely s dualismem vyplývající z rakouské monarchie.²⁰

První republika měla v úmyslu již v počátcích vytvořit účinný filtr proti přetížení Nejvyššího správního soudu vybudováním správního soudnictví u správních úřadů s obecnou kompetencí (ust. § 86 Ústavy z roku 1920),²¹ ale připravený zákon o správním soudnictví, zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů v okresních a župních, nebyl nikdy uveden do života a zůstal mrtvou literou.²² Souvisí to především se skutečností, že celé správní soudnictví bylo závislé na vývoji organizace veřejné správy. Výsledkem realizace ankety jak v odborných, stejně i v politických kruzích o tom, jaké uspořádání by československá republika měla mít. Zda správní celky, tradiční historické země nebo menší útvary v podobě krajů, byl tzv. župní zákon²³. Základními administrativními jednotkami se měly stát župy dělené na okresy a obce.²⁴ V návaznosti na tento zákon byl připraven již výše zmiňovaný zákon o správním soudnictví, realizace župního zákona byla v českých zemích však stále

¹⁹ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

²⁰ SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

²¹ zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky: „v nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví)“.

²² Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb., o změnách zákonů v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. PSP, 2001. tisk č. 1081. ASPI ID: LIT32473CZ.

²³ Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, zrušen zákonem č. 13/1954, o národních výborech.

²⁴ SCHELLEOVÁ, Ilona a Karel SCHELLE. *Civilní proces*. Praha: EUROLEX BOHEMIA a.s., 2006. ISBN 80-86861-09-0.

odkládána, až nakonec došlo k jeho zavrnutí a tím i k rozhodnutí nevydat ani související předpisy.

Nezřízení nižších stupňů správního soudnictví pak mělo za následek nepoměrné zatížení Nejvyššího správního soudu (až 25 000 případů ročně). Řízení se tak postupně protahovala až na několik let a nepomohlo ani postupné zvyšování počtu soudů (z původních 26 až na cca 50 v době zániku v roce 1952). Řízení před československým správním soudem bylo ovládáno principem kasačním, přičemž ochrana byla poskytována jak osobám fyzickým tak právnickým.

Prvním prezident, který stál v čele Nejvyššího správního soudu, byl Ferdinand Pantůček. Druhým prezidentem byl právník a právní teoretik Emil Hácha, za jeho působení (1925 - 1938) získal Československý Nejvyšší správní soud vysoký věhlas a jeho judikatura publikována v tzv. *Bohuslavově sbírce* (1918–1948) se používána dodnes.

3.3 Období nesvobody v letech 1938 – 1989

Po roce 1938 a za trvání Protektorátu Čechy a Morava bylo působení Nejvyššího správního soudu velmi omezena, v podstatě zrušena. Toto období patří ke stinným stránkám činnosti Nejvyššího správního soudu, jeho rozhodovací činnost se často dotýkala protižidovských zákonů, došlo k omezení pravomocí soudu. Podle výroku z 16. března 1939, se obyvatelé Protektorátu, kteří jsou příslušníky německého národa, stávají jednak německými státními příslušníky a jednak podléhají německé soudní pravomoci.

Po skončení 2. světové války v roce 1945 nedošlo k obnovení činnosti soudu v plném rozsahu. Po změně politického režimu v tehdejší Československu (po roce 1948) nebylo možno uplatnit nezávislou kontrolu veřejné správy ze strany soudních orgánů, protože podle dikce tehdejších politických představitelů v podstatě neměla existovat jakákoliv nezákonná rozhodnutí orgánů veřejné správy. Nato, co v roce 1949 došlo k přesídlení soudu do Bratislavy, došlo k faktickému zániku správního soudnictví na území Československa, i když soud i správní soudnictví *de iure* fungovaly až do roku 1952. Ten byl pak zrušen generální

derogací ustanovení § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.²⁵ Ústavně bylo správní soudnictví likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vyloučil ustanovení o správním soudu. Generální derogací ust. § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, byly „všechny předpisy o správním soudu“ zrušeny. Jediným pozůstatkem veřejnoprávního soudnictví tak zůstalo soudnictví pojišťovací (upravené původně zákonem č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří), které se ovšem transformovalo do zvláštního řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů a procesně se včlenilo do občanského soudního řádu k opravným prostředkům. V obecné vědomosti tak postupně začalo být na něj nazíráno jako na zvláštní typ soudnictví ve věcech civilních.²⁶

53-89

Ústava z 11. 12. 1960 důkladně neupravovala otázky správního soudnictví, jenom obsahovala ustanovení (v čl. 98 odst. 4), podle něhož stanovil zákon působnost soudu při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů. Nevšední správní soudy nebyly zřizovány, kontrola těchto rozhodnutí příslušela řádným soudům. Později občanský soudní řád č. 99/93 Sb. upravil přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů soudem. Celkový okruh přezkoumatelných správních rozhodnutí byl však mimořádně omezený. Pro období let 1948 až 1989 lze učinit závěr, že správní soudnictví ve vlastním slova smyslu u nás v podstatě neexistovalo.

3.4 Změny po roce 1989

K renesanci správního soudnictví došlo v roce 1989, kdy v Československé socialistické republice proběhla další změna politického a ekonomického režimu, a v období následujícím, kdy skončila nadvláda jedné strany. Československo se přihlásilo k demokratickým základům první Československé republiky, byla nastolena otázka nutnosti ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce jako jednoho z pilířů fungování demokratického a právního státu. V politických a právnických kruzích byly vypracovány

²⁵ SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

²⁶ MAZANEC, Michal. *Historie*. [online]. [cit. 10. 5. 2013]. dostupný z: <<http://www.nssoud.cz/historie>>.

návrhy na vytvoření systému kontroly a přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy ze strany orgánů soudních, zcela nezávislých tak, aby byla ochrana každého jednotlivce proti nezákonným rozhodnutím beze zbytku zajištěna.

Ústavním základem obnovy správního soudnictví po politických změnách v roce 1989 byl čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (ústavní zákon bez čísla, uvozený ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.; po vzniku samostatné České republiky byl republikován usnesením ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Obnova správního soudnictví však nebyla provedena samostatným zákonem, ale pouze změnou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též jen „OSŘ“). S účinností od 1. 1. 1992 byla zařazena do občanského soudního řádu část pátá nazvaná „Správní soudnictví“.²⁷

Tento postup zákonodárců byl už ve své době považován za dočasné řešení, neboť správní soudnictví nevykonávaly speciální soudy, ale soudy civilní. Soudy v tomto režimu projednávaly žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů nebo přezkoumávaly nepravomocná rozhodnutí na základě opravného prostředku, pokud ho zákon povoloval. Soudy však mohly přezkoumávat pouze zákonnost správních rozhodnutí, přičemž se však neprovádělo dokazování, rovněž bylo vyloučenou podat opravný prostředek proti rozhodnutí soudu. Nebylo tak možno přezkoumávat nezákonné zásahy správních orgánů nebo jejich nečinnost, zde roli správních soudů suploval Ústavní soud.

Právní úprava správního soudnictví obsažená v části páté občanského soudního řádu se stala terčem kritiky, neboť ve skutečnosti nedošlo k řádnému obnovení správního soudnictví. Toto řešení se rovněž dostalo do rozporu s čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která pro tehdejší ČSFR vstoupila v platnost v březnu 1992. Na tomto nic nezměnil ani vznik samostatné České republiky ke dni 1. 1. 1993 a současné nabytí účinnosti ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Ústava sice ve svém čl. 91 právně obnovila Nejvyšší správní soud, ale k jeho faktické realizaci došlo až o deset let později.

Ke skutečné reformě správního soudnictví rozhodující měrou přispěl Ústavní soud, který dne 27. 6. 2001 zmíněnou část pátou OSŘ zrušil svým nálezem ke dni 31. 12. 2002.²⁸ Poněkud

²⁷ Změna provedena zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 16/99.

dlouhá legislativační lhůta měla své odůvodnění, protože nebylo možno ponechat jakési právní vakuum, ve kterém by nebyla možnost domáhat se přezkumu správních rozhodnutí. Ústavní soud ve svém nálezu, kterým vyhověl ústavní stížnosti navrhovatele, jenž právě zároveň se svou ústavní stížností podal návrh na zrušení části páté OSŘ, konstatoval, že „*okamžité zrušení části páté o.s.ř. by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy by sice byl garantován ústavním předpisem, nebyl by však upraven zákonem*“.²⁹ Hlavními nedostatky, které byly důvodem pro zrušení části páté, spatřoval Ústavní soud v nedostatku plné jurisdikce při přezkumu správního rozhodnutí (výše zmíněný rozpor s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod), neposkytování soudní ochrany před nezákonnými zásahy veřejné správy a před nečinností správních orgánů, neexistence opravných prostředků, tj. jednoinstančnost správního soudnictví, a konečně, že nedošlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu.

V roce 2002 vyšel soudní správní řád a zákon č. 150/2002 Sb. a tím byl dovršen vývoj správního soudnictví v České republice. Poté byl novelizován zákonem č. 192/2003 Sb. a současně byla i upravena pátá část občanského soudního řádu.

4 Správní soudnictví

4.1 Současná právní úprava správního soudnictví

Základním právním předpisem pro správní soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „SŘS“). Se správním soudnictvím rovněž souvisí mnoho právních předpisů, které se problematiky týkají. Seznam konkrétních právních předpisů by byl značně dlouhý, tedy na tomto místě lze zmínit zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakožto základní právní předpis obsahující právní úpravu obecného správního řízení. V následujícím textu budou zmíněny další právní předpisy, a to především v souvislosti s řízením před správními soudy. Dále nelze samozřejmě opomenout ústavní základ správního soudnictví, tj. čl. 36 odst. 2 Listiny, a příslušná ustanovení Ústavy týkající se Nejvyššího správního soudu (čl. 91 odst. 1, čl. 92 a čl. 87 odst. 3 Ústavy).

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2001, sp. zn. II.ÚS 163/99.

Správní soudy na základě zákona č. 150/2002 Sb. poskytují ochranu veřejných subjektivních právům osob tím, že rozhodují o:³⁰

- Žalobách proti rozhodnutí vydaným správním orgánem
- žalobách na ochranu před nečinností správních orgánů,
- žalobách na ochranu před nezákonnými zásahy správních orgánů,
- kompetenčních žalobách,
- věcech volebních a místního a krajského referenda,
- věcech politických stran a politických hnutí,
- zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí.

Soudní řád správní byl za dobu své účinnosti mnohokrát novelizován, přičemž poslední změna byla provedena zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tento zákon (dále jen „novela“ nebo „zákon č. 303/2011 Sb.“) nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Změny měly být motivovány zvýšením efektivity soudního řízení správního jako celku.

Podle navrhovatele se novela zaměřila na několik základních oblastí: 1. změna místní příslušnosti krajských soudů, 2. celkové zrychlení soudního řízení správního, 3. změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy, 4. změna věcné příslušnosti k řízení o zrušení opatření obecné povahy, 5. urychlení soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věcech rozhodnutí o zajištění cizince.

Nepochybně jde o nejrozsáhlejší úpravu soudního řádu správního od počátku jeho účinnosti. Novela přinesla bezmála nepřehlednou řadu změn (celkem 71 bodů).³¹

³⁰ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

³¹ SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2.

Hlavní změny týkající se novely:

- **odkladný účinek a předběžné opatření budou soudy muset rozhodnout do 30 dnů.** Přestává platit podmínka, že není možné nařídit předběžné opatření, pokud lze žalobě přiznat odkladný účinek.

23. V § 38 odstavec 3 zní: „(3) *O návrhu na předběžné opatření rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na předběžné opatření, musí být vždy odůvodněno.*“

(dosavadní znění: § 38 odst. 3 „*Návrh je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona.*“)

43. V § 73 se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní: „(4) *O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.*“

- **Mění se podmínky přiznávání odkladného účinku správní žalobě: není nutné, aby újma vznikající žalobci byla „nenahraditelná“.**

V § 73 odst. 2 se slova „*nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem*“ nahrazují slovy „*nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem*“.

V § 73 se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní:

„*O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.*“³²

Dosavadní odstavec 4 se označuje jako odstavec 5.

³² Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

- **Při žalobě proti jinému zásahu je nově možné žalovat na určení, že zásah, který již netrvá a nehrozí opakováním, byl nezákonný. Toto je možné využít jako podklad pro náhradu škody po státu.**

Znění § 82 účinné od 1. 1. 2012 je tak následující: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.³³

(dosavadní znění: § 82: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“)

- **O žalobách na zrušení územních plánů, zásad územního rozvoje (krajských územních plánů) a jiných tzv. opatření obecné povahy již nerozhoduje Nejvyšší správní soud. Příslušné k řízení o žalobě jsou nově krajské soudy a pro vydání rozhodnutí mají lhůtu 90 dnů (místo dosavadních 30 dnů). Proti jejich rozhodnutí je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Žalobu (návrh na zrušení) je možné podat nejpozději do 3 let ode dne, kdy napadený územní plán, zásady územního rozvoje nebo jiné opatření obecné povahy nabyly účinnosti.**

57. § 101b zní: „§ 101b 1. Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“³⁴

- **Kasační stížnost se podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu (nikoliv přes krajské soudy), čímž se urychlí proces předávání spisů z krajských soudů. Kasační stížnost bude možné podat nově i ve věcech místního referenda (což**

³³ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

³⁴ Viz. tamtéž

dosud soudní řád správní vylučoval). To by mělo vést ke sjednocení často rozporné judikatury krajských soudů.³⁵

62. V § 104 odst. 1 se slova „a ve věcech místního a krajského referenda“ zrušují.
(1) Kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda je nepřípustná.³⁶

4.2 Nejvyšší správní soudnictví

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně je možno definovat jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, zajišťujícím jednotu a zákonnost rozhodování.³⁷

Vývoj soudní nekontrolovatelnosti výkonu veřejné, přesněji státní správy trval 12 let. Do konce roku 2002 totiž nebyl zřízen Nejvyšší správní soud, přestože Ústava České republiky s jeho existencí výslovně počítala (čl. 91). Kontrola veřejné správy prakticky neexistovala a také neprobíhala. Nebyl soudní systém, do jehož jurisdikce by se veřejná správa vztahovala. Až tedy po vydání zákona č. 150/2002 Sb. SŘS s účinností od 1. 1. 2003 se Česká republika dočkala obnovení Nejvyššího správního soudu.

Ve správním soudnictví v prvním stupni rozhodují krajské soudy, a to prostřednictvím speciálních senátů. Za dost podstatné ale musíme uvést, že z působnosti soudního řádu správního bylo vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva, které zůstává v pravomoci občanských soudů. To v některých případech pak vede ke kolizím právní logiky. Pokud např. Katastrální úřady ve správním řízení zahájeném bez návrhu vydá rozhodnutí o zápisu duplicitního vlastnictví, nelze se takovému

³⁵ PAVLORKOVÁ, Eva. *Důležité změny soudního řádu správního od 1. 1. 2012*. [online]. [cit. 22. 5. 2013]. Dostupný z: < <http://www.eps.cz> >.

³⁶ Zákon č. 303/2011 Sb.

³⁷ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

výkonu veřejné správy bránit u správních soudů, ačkoliv je taková činnost katastrálního úřadu zjevným výkonem veřejné správy.³⁸

Nejvyšší správní soud se zabývá agendou správního soudnictví, napadení voleb, rozpuštění politických subjektů, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, rozhodování kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy a dalších záležitostí. Představuje také kárný soud pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Do pravomocí Nejvyššího správního soudu spadá zejména rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách a návrzích na ochranu veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud navíc rozhoduje v jediném stupni v některých specifických oblastech práva, zejména ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, jakož i v řízení o některých kladných a záporných kompetenčních sporech mezi orgány veřejné správy. Nejvyšší správní soud jako kárný soud rozhoduje o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a exekutorů. Nejvyšší správní soud také rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí pro rozpor se zákonem, stejně jako o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda.³⁹

4.2.1 Organizační struktura nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud je složen s předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Předseda a místopředseda jsou jmenováni a odvoláváni z řad soudců prezidentem republiky.

Plénium Nejvyššího správního soudu jako vrcholný orgán správního soudnictví v ČR především zaujímá stanoviska v zájmu jednotného rozhodování správních soudů. Stanoviska zaujímá rovněž tehdy, jde-li o otázky týkající se více kolegií, nebo jde o otázky rozporné mezi

³⁸MLÁDEK, Rudolf. *Soudní kontrola veřejné správy*. [online]. [cit. 24. 5. 2013] Dostupný z: < <http://www.rudolfmladek.cz/soudn-kontrola-ve-ejn-spr-vy> >.

³⁹ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> >

kolegii. U nejvyššího správního soudu působí dvě kolegia, Finančně-správní a Sociálně-správní.⁴⁰

Finančně-správní kolegium se zabývá výlučně věcmi např.:

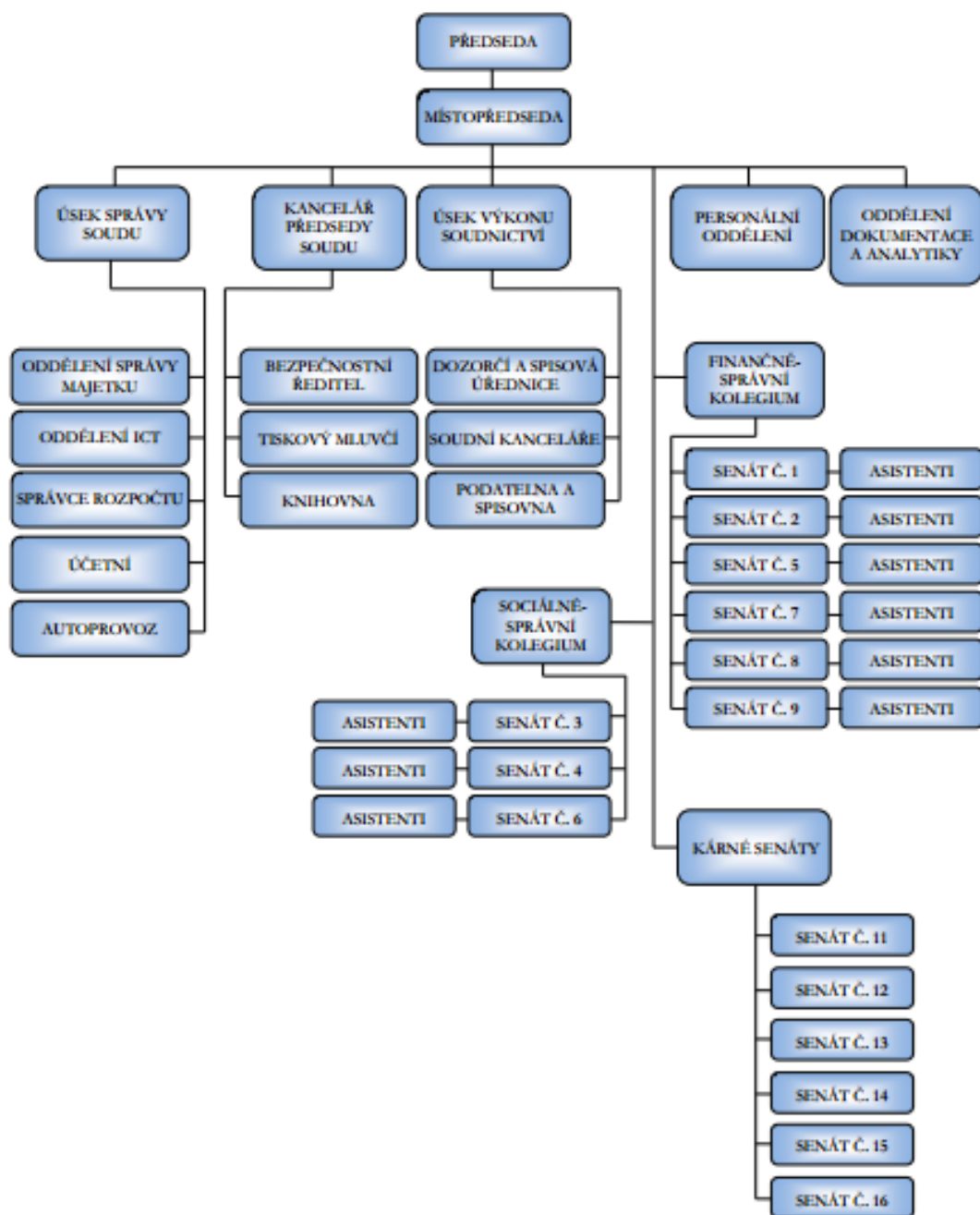
- daní,
- poplatků,
- cel,
- účetnictví,
- ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek,
- penzijních fondů a penzijního připojištění,
- cenných papírů,
- pojišťovnictví.

Sociálně-správní kolegium se zabývá výlučně věcmi např.:

- důchodové pojištění,
- odškodnění jednorázovými peněžními částkami,
- nemocenské pojištění,
- zdravotní pojištění,
- státní sociální podpory,
- bezpečnosti práce,
- sociálně-právní ochrany dětí.

⁴⁰ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

Graf: Organizační struktura Nejvyššího soudu.



Zdroj http://www.nssoud.cz/dokumenty/struktura_soudu_2012.pdf

Tabulka 1: Současné nejvyšší obsazení NSS

funkce	jméno
Předseda nejvyššího správního soudu	JUDr. Josef Baxa
Místopředseda nejvyššího správního soudu	JUDr. Michal Mazanec
předsedkyně finančně-správního kolegia	JUDr. Marie Žižková
předsedkyně Sociálně-správního kolegia	JUDr. Marie Turková
Předsedkyně soudcovské rady	JUDr. Miluše Došková

Zdroj: <http://www.nssoud.cz>

4.3 Řízení a typy žalob

Soudní řád správní jako procesní předpis upravuje v obecném ustanovení postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Vedle toho se při řízení ve správním soudnictví rovněž přiměřeně použijí i ustanovení prvé a třetí části OSŘ, pokud s. ř. s. neobsahuje svou vlastní úpravu. Pro řízení se před krajskými soudy i před Nejvyšším správním soudem se uplatňují shodné procesní pravidla. Odlišnosti pak zákon stanoví pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.⁴¹

Řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční, ochrany před správními soudy se tedy lze domáhat pouze na návrh, přičemž je nutno před podáním návrhu vyčerpat řádné opravné prostředky, pokud jsou zvláštním zákonem připuštěny.⁴² Řízení je zahájeno dnem, kdy soudu došel návrh. Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný), popř. ti, o nichž tak stanoví zákon (§ 33 s. ř. s.). Bližší vymezení účastníků řízení bude uvedeno u jednotlivých typů řízení. Soudní řád správní dále v § 34 upravuje institut osoby zainteresované, čímž se rozumí osoba, která byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech vydáním rozhodnutí napadeného žalobou, nebo naopak tím, že rozhodnutí nebylo poskytnuto. Osoby zúčastněné na řízení mají k dispozici určité procesní práva, ale omezenější než účastníci řízení.

⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁴² Zákon č. 303/2011 Sb. soudní řád správní

Ustanovení § 35 upravuje závazné a nezávazné zastoupení účastníků řízení. Co se týče právního zastoupení (advokátem), pro řízení před správními soudy není zákonem vyžadováno. Výjimku představuje povinné zastoupení stěžovatele při řízení o kasační stížnosti, u které je to nutné vzhledem k odbornému formulování stížnosti.

K projednání věci se nařizuje jednání (§ 49 s. ř. s.). Jednání však podle § 51 s. ř. s. není zapotřebí nařizovat v případě, že to účastníci sami navrhli či s tím souhlasí. Kromě toho soud rozhoduje bez jednání v případech, kdy tak stanoví soudní řád správní. Tady je na místě zmínit ustanovení § 56, které bylo zákonem č. 303/2011 Sb. kompletně přepracované. Termín „vyřizování věcí“ byl nahrazen termínem „projednávání a rozhodování věcí“, přičemž platí pravidlo, že věci se projednávají a rozhodují v tom pořadí, v jakém došly k soudu. Výjimky z tohoto pravidla, tedy stanovení věcí, které se projednávají a rozhodují přednostně, jsou oproti minulé úpravě rozšířeny a konkrétněji formulovány.

Soudy ve věci samé rozhodují rozsudkem, v ostatních záležitostech rozhodují vždy usnesením. Usnesením např. soud odmítá návrh z důvodů uvedených v § 46 SŘS. Jedná se o situace, kdy jde o

1. překážku věci rozhodnuté,
2. překážku probíhajícího řízení o stejné věci,
3. nesplnění podmínek řízení,
4. předčasně nebo opožděně podaný návrh,
5. návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou,
6. nepřípustný návrh,
7. věc spadá do civilního soudnictví.

Mimořádný způsob ukončení soudního řízení zastupuje uspokojení navrhovatele. Tento institut je obsažen v § 62 SŘS a v § 153 správního řádu a jeho smyslem je umožnit rychle odstranit příčinu sporu. Správní orgány tak samy můžou napravit svá případná pochybení, jež zjistí z obsahu žaloby či jiných úkonů během soudního řízení. Jestliže dojde k uspokojení navrhovatele, soud řízení zastaví. Tento institut se uplatní zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Hlava druhá je pojmenována „Zvláštní ustanovení o řízení“ (§ 65 - § 101d) a charakterizuje tyto řízení:

4.3.1 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Žaloba proti rozhodnutí správních orgánů, patří k nejčastěji používaným prostředkům kontroly a ochrany subjektivních práv v oblasti veřejné správy. Žalobu má možnost podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých subjektivních právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím, tj. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují jeho práva nebo povinnosti.⁴³ Žalobní legitimace je založena tvrzením o zkrácení na právech, žalobce musí být účastníkem správního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, V této žalobě musí jít o práva náležející žalobci, nikoliv třetí osobě.⁴⁴ Z vybrané judikatury:

„Zamítne-li správní úřad žádost o vystavení potvrzení o tom, že státní občanství žadatelova otce zůstalo zachováno podle ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, kteréžto potvrzení žalobce potřebuje k uplatnění vlastního restitučního nároku, není žadatel legitimován takové zamítavé rozhodnutí naříkat správní žalobu, protože jim není zkrácen na „svých“ právech (§ 247 odst. 1 o. s. ř.). Ve věci je pouhým zájemníkem, interesentem, jehož vlastní právo není předmětem řízení, ale odvisí od sporného statusu jiné osoby. Jestliže však řízení o původní žádosti zemřelého nebylo skončeno, a věc byla správním úřadem bez rozhodnutí odložena ad acta, může se pozůstalý syn domáhat, aby v řízení správní úřad pokračoval a o původní žádosti rozhodl.“⁴⁵

Žalobce se v těchto případech žalobou domáhá toho, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno či vyslovení jeho nicotnosti. Ten, kdo byl potrestán za správní delikt (například za přestupek, ale také za jiný správní delikt) a má za to, že uložený trest je zjevně nepřiměřený, může žádat namísto toho, aby uložený trest byl zmírněn nebo od něj bylo upuštěno.

Jednou ze základních podmínek žaloby je to, aby žalobce před tím, než se obrátí na soud, vyčerpal možnost podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (zpravidla tedy odvolání

⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

⁴⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁴⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2000, sp. Zn. 6 A 37/97

nebo tzv. rozklad). Až poté, neuspěje-li s tímto opravným prostředkem, je jeho žaloba přípustná; musí být podána v zákonem stanovené lhůtě, zpravidla do dvou měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno zamítavé rozhodnutí o opravném prostředku. Některé zákony však stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůtu kratší.

Ve správním soudnictví platí jako ústavní zásada princip „generální klauzule“, který znamená, že přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí, pokud to zákon výslovně nevylučuje. Soudní řád správní některé takové výluky procesního charakteru sám stanoví (např. rozhodnutí povahy pouze předběžné, rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem), jiné výluky stanoví zvláštní zákony (tak např. jsou vyloučena z přezkoumání rozhodnutí o dobrovolných dávkách nemocenského pojištění). Důležité je uvědomit si, že tyto výluky představují pouze výjimky z principu obecného přezkumu.

Nejdůležitější výjimkou z pravomoci správních soudů jsou případy, kdy správní orgán rozhodl podle své zákonné kompetence o věci, která není veřejnoprávního charakteru, ale šlo o spor nebo jinou právní věc soukromého práva. Typickým případem takového rozhodnutí ve věci soukromého práva je například rozhodování Českého telekomunikačního úřadu o povinnosti zaplatit dlužné telekomunikační poplatky (tedy poplatky za službu poskytnutou operátorem telefonnímu účastníkovi). Zákon vychází z toho, že samotný fakt, že rozhodování o takovém soukromoprávním sporu je výjimečně (zpravidla z praktických důvodů) namísto soudu svěřeno správnímu orgánu, není ještě důvodem, aby vydané rozhodnutí přezkoumával soud správní, protože tu není třeba řešit otázky veřejného práva. Proto je upraven zvláštní proces v občanském soudním řádu (§ 244 a následující, ve znění účinném od 1. 1. 2003), který zajišťuje, že spory v těchto věcech rozhodují soudy v občanském soudním řízení. V těchto případech je tedy třeba podat podle právě zmíněných ustanovení obvyklou soukromoprávní žalobu proti druhému účastníkovi sporu, a to u okresního soudu. Pokud by byla podána žaloba správní u krajského soudu (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), správní soud by ji odmítl (§ 46 odst. 2 s. ř. s.); žalobce by ovšem musel být poučen o tom, že lhůtu k podání žaloby neztratí, pokud do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí návrhu podá ve věci soukromoprávní žalobu u okresního soudu. O těchto otázkách viz ještě dále.

Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat náležitosti uvedené v § 71 odst. 1 s. ř. s., z nich je zapotřebí upozornit především na náležitosti uvedené pod písmeny c) a d), tj. označení výroků, které žalobce napadá, a žalobní body, neboť jimi určuje žalobce rozsah přezkumné činnosti soudu. Ze žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových

a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Nestačí pouhá citace paragrafů právního předpisu, nýbrž žalobce musí konkrétně uvést, v čem porušení práv spatřuje.⁴⁶

„Žalobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných krků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit s toliko obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby bylo patrné, jak aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“⁴⁷

Další povinností žaloby je pak, aby žalobce své žalobní body náležitě právně kvalifikoval. Náležitostí žaloby je i petit, jeho význam je však výrazně nižší než v civilním řízení soudním. Ve správním se může žalobce domáhat zrušení napadeného rozhodnutí.⁴⁸ K žalobním bodům, které by byly uvedeny nebo rozšířeny až po lhůtě k podání žaloby, soud nemůže přihlížet. Žaloba, která nemá zákonné náležitosti a žalobce je přes výzvu soudu včas neodstraní, bude soudem odmítnuta. *„délku lhůty k opravě nebo odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. zákon nestanoví, určí ji soud tak, aby byla přiměřená okolnostem konkrétního případu, tj. aby v ní podatel mohl vady podání odstranit nebo opravit. Námitka podatele, že tato lhůta nesmí být kratší než dvouměsíční lhůta pro podání žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s., nemá oporu v žádném ustanovení soudního řádu správního.“⁴⁹*

Současně s podáním žaloby je možno požádat soud, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.), jestliže by právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu. Vyhoví-li soud takové žádosti, znamená to, že až do rozhodnutí o žalobě samotné se pozastavují účinky právní moci rozhodnutí správního orgánu, například jeho vykonatelnost.

⁴⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁴⁷ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, sp. Zn. 2 Azs 92/2005

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. Zn. 5 Azs 34/2003 publikovaný pod č. 300/2004 Sb. NSS.

Žalobu je nutno podat u soudu, který je k jejímu projednání příslušný. Věcně příslušné v I. stupni jsou zásadně krajské soudy. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (zpravidla tedy ten, který rozhodl v prvním stupni správního řízení). Výjimky (§ 7 s. ř. s.) jsou stanoveny jednak pro věci důchodového pojištění a důchodového zabezpečení (zde je příslušný krajský soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště) a jednak pro věci nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zde je příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v I. stupni, což zpravidla bude také soud, v jehož obvodu žalobce bydlí).

Řízení o žalobách podléhá soudní poplatek 3.000 Kč, který je třeba zaplatit vylepením kolků v této hodnotě na prvopisu žaloby. Žalobce, který ve sporu zvítězí, má přirozeně právo na to, aby mu žalovaný uhradil všechny náklady, důvodně na spor vynaložené, tedy i zaplacený soudní poplatek, ale také náklady na právní zastoupení, cestovné k soudu, výdělek ušlý v souvislosti s přítomností na jednání soudu atd. O tomto právu na náhradu nákladů řízení rozhodne soud v rozsudku na návrh, který musí být ovšem také potřebným způsobem doložen.

Na řízení se účastní také další osoby - osoby zúčastněné na řízení. Jsou to osoby, které - stejně jako žalobce - byly vydáním napadeného rozhodnutí dotčeny na svých právech, ale také osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých právech jeho zrušením podle žalobního návrhu (například stavebník - držitel stavebního povolení v řízení o žalobě, kterou podal jeho soused proti stavebnímu úřadu a domáhal se zrušení vydaného stavebního povolení). K tomu, aby se někdo stal osobou zúčastněnou na řízení, se vyžaduje také to, aby taková osoba výslovně prohlásila, že bude svá práva v řízení uplatňovat. Ke správnému zjištění okruhu osob, které by přicházely v úvahu, se ukládá žalobci už v žalobě jejich výčet uvést, a také soud má povinnost, aby v případě, že v průběhu řízení vyjde najevo, že tu taková osoba je, ji o jejích právech poučil a umožnil jí do řízení vstoupit.

Žalobce nemusí být v této chvíli v řízení zastoupen advokátem jako podle dřívějšího právního stavu. Přesto se takové zastoupení doporučuje; řízení před správními soudy je sice samo o sobě neformální, ale na správné a včasné formulaci žaloby a úplném vymezení žalobních bodů velmi záleží. Pochybení, ke kterému tu z neznalosti dojde, nelze velmi často v dalších fázích řízení již vůbec napravit (protože platí přísná tzv. koncentrační zásada).

Správní soud posuzuje v řízení o žalobě především právní otázky, na rozdíl od dřívějšího stavu může ale také na návrh provést důkazy, jimiž osvětlí skutkovou stránku věci, ze které vycházel správní orgán. Nedostatky skutkových zjištění ze správního řízení, které dříve nutně vedly ke zrušení rozhodnutí, mohou být dnes částečně napraveny doplněním dokazování před soudem. Do jisté míry se tak zmenšuje prostor pro dříve dosti četná rozhodnutí, kterými soud rušil napadené rozhodnutí správního orgánu pro nedostatečná skutková zjištění, tedy pro vady provedeného řízení.

Přesto v podstatné části věcí nebylo a není nutné provádět dokazování; tím pozbývá také svého nejdůležitějšího smyslu vlastní ústní projednání věci v jednací síni. Zákon proto umožňuje rozhodnout soudu bez toho, že by bylo nařizováno jednání, a to buď se společným souhlasem obou stran sporu (§ 51 s. ř. s.) a nebo také tam, kde rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které by ani při soudním ústním jednání nebylo možno odstranit, a je třeba jej zrušit (§ 76 s. ř. s.).

Výsledkem řízení před soudem je rozsudek, jímž se buď žaloba zamítá, nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení. Ve zmíněných případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, popřípadě může výrok o uloženém trestu zmírnit. Tam, kde soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení (např. o odmítnutí žaloby, o zastavení řízení).⁵⁰

Zvláštním způsobem skončení řízení je nově zavedený institut „uspokojení navrhovatele“ (§ 62 s. ř. s.). U tohoto institutu se v podstatě jedná o založení oprávnění odpůrce (správního orgánu) vydat ve věci po podání návrhu k soudu nové rozhodnutí, zásadně tehdy, ztotožní-li se správní orgán s názorem navrhovatele a rozhodnutí správního orgánu tak zcela vyhoví požadavku k vydání takového rozhodnutí lhůty, kterou pak stanoví předseda senátu. Posléze je navrhovatel dotázán, zda se cítí uspokojen. Prohlásí-li navrhovatel, že byl postupem správního orgánu zcela uspokojen, soud řízení usnesení zastaví.⁵¹ Význam tohoto institutu je značný, vzhledem k možnostem zkrátit soudní řízení, preferovat smírně vyřešit vzniklý spor, aniž by bylo potřebné autoritativní rozhodnutí soudu. A v neposlední řadě ulehčení menšího počtu nápadů věci rozhodovaných správními soudy, což se projevuje celkovým snížením nákladů řízení.

⁵⁰ *Internetové stránky Nejvyššího správního soudu.* Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

4.3.2 Žaloba na nečinnost správních orgánů

Přijetím soudního řádu správního bylo české správní soudnictví obohaceno o významný prostředek soudní ochrany před některými druhy nečinnosti správních orgánů. Do 31. 12. 2002 takovýto prostředek v našem právním řádu citelně chyběl, na což opakovaně poukazovala doktrína i judikatura soudů, včetně Ústavního soudu, který tuto roli do té doby suploval, neboť takovouto nečinnost považoval za porušení ústavně zaručeného práva na „projednání věci bez zbytečných průtahů“ dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a tudíž za tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci a oprávněný důvod k podání i vyhovění ústavní stížnosti.⁵² Naprosto jednoznačně se pak Ústavní soud k této otázce vyjádřil ve svém nálezu, jímž byla zrušena část pátá občanského soudního řádu upravující správní soudnictví.⁵³ Žaloba proti nečinnosti správních orgánů je institutem, jenž má řešit problémy s průtahy a inaktivitou správních úřadů, proti kterým se účinnost s. ř. s. bylo v zásadě možné bránit výhradně ústavní stížností.⁵⁴

Žalobu může podat ten, kdo se domáhal u správního orgánu vydání rozhodnutí nebo osvědčení, správní orgán zůstal nečinný a žadatel bezvýsledně vyčerpal prostředky, které mu procesní předpis dává pro ochranu před nečinností. Je příhodné poznamenat, že v době přijetí zákona se předpokládalo, že správní řád, který byl současně připravován, stanoví sám účinné prostředky ochrany před „mlčením úřadu“. Správní řád ovšem přijat nebyl, takže účinnou možností obrany zde zůstává jen žaloba na soudě. Nečinnost úřadu podle praktických poznatků spočívá nejen v tom, že věc není včas vyřízena (obvykle cesta k nápravě prostřednictvím žaloby u správního soudu ani není vyhledávána, přímější cestou bývá dnes mimoprocesní stížnost k nadřízenému úřadu), ale také, že v důsledku kompetenčních přesunů mezi orgány státní správy a orgány územní samosprávy zůstávají nejasné v tom, který orgán vlastně má rozhodnutí nebo osvědčení vydat.⁵⁵

⁵² FRUMAROVÁ, K.: Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. In Právní rádce č. 9/2003, ročník XI, str. 38 až 43

⁵³ Nález Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (publikován pod č. 276/2001 Sb.), kde mimo jiné Ústavní soud uvádí, že „současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsouněkteré aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec“.

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

⁵⁵ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvedl následující: „Ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány a nastoupí až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy. Prostředkem nápravy, který je nutno vyčerpat dle § 79 odst. 1 s. ř. s. před podáním žaloby, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.“⁵⁶

Žaloba musí samozřejmě splňovat obecné náležitosti podání, tzn. čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje a musí být také podepsána a datována. Mimo tyto náležitosti má obsahovat: označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce domáhá a návrh výroku rozsudku.⁵⁷

Žalobu lze podat v zákonné stanovené lhůtě, která běží ode dne, kdy podle zvláštního zákona mělo být rozhodnutí nebo osvědčení vydáno. Vyhoví-li soud žalobě, uloží rozsudkem správnímu orgánu vydat o věci rozhodnutí eventuálně vydat osvědčení ve lhůtě, kterou mu současně stanoví. Nebude-li lhůta stanovená soudem dodržena, může být taková povinnost vymáhána ukládáním pořádkových pokut správnímu orgánu.

„Vychází-li ustanovení § 79 s. ř. s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu (z roku 1967). Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.“⁵⁸

4.3.3 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Od 1.1 2003 je poprvé na území ČR svěřena správnímu soudnictví také ochrana proti některým druhům nečinnosti správních orgánů (nečinnost, pokud jde o vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení). Zatím soudní ochranu proti takové nečinnosti mohl poskytovat

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100

⁵⁷ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. Zn. 5 As 21/2003

jen Ústavní soud, který porušení ústavně zaručeného práva projednat věc „bez zbytečných průtahů“ považuje za „jiný zásah orgánu veřejné moci“ a důvod podání i nevyhovění ústavní stížnosti.⁵⁹ Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu byla zavedena z podobných důvodů jako žaloba proti nečinnosti.

Avšak již první problém spočívá v tom, jak vůbec definovat a vymezit pojem „zásah“, neboť soudní řád správní ani jiný zákon tak nečiní. Podstatným vodítkem je především judikatura, nicméně i její pohled na tento pojem se vyvíjel. První judikatura chápala „zásah“ jako „poměrně velké množství aktivních úkonů správních orgán, ke kterým jsou oprávněny na základě různých zákonů při výkonu veřejné správy, přičemž jde o úkony neformální, pro které mohou být stanovena pravidla“. Dále v jiném rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, „Přesná definice ani není možná, protože pod pojmem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typické v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy při sjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického pokynu či příkazu.“⁶⁰

Ochrana formou zásahové žaloby je důvodná tehdy, jsou-li komulativně splněny následující podmínky.

- 1) Žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech (žalobu nemůže podat kdokoli)
- 2) Nezákonným
- 3) Zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (zásah v širším slova smyslu)
- 4) Které nejsou rozhodnutím,
- 5) Zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

S účinností od 1. 1 2012 již není zapotřebí splnění poslední, šesté podmínky, a to že zásah trvá nebo že trvají jeho důsledky anebo že hrozí jeho opakování, což před novelou, při

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, čj. 3 As 52/2003, ASPI ID: JUD-34484CZ.

nesplnění této podmínky, bylo podle § 86 soudního řádu správního důvodem k zastavení řízení.⁶¹ Tato podmínka tak byla vystřídána možností každého nejen domáhat se ochrany proti nezákonnému zásahu, ale i určení toho, že zásah byl nezákonný.⁶² Mezi základní oblasti, které novela změnila, patří zejména i zvýšení, respektive rozšíření ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů a tím, i zvýšení úrovně ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

Nelze se však domáhat ochrany před zásahy, které by teprve v budoucnu případně mohly nastat. Není byt' jediná z výše uvedených pěti podmínek splněna, pak nelze soudní ochranu poskytnout

Co se týká náležitostí žaloby, tak mimo obecných náležitostí podání musí žaloba obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, vyličení rozhodujících skutečností a označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a v neposlední řadě pak návrh výroku rozsudku.⁶³

K podání žaloby je stanovena lhůta dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k němu došlo.

Vyhoví-li žalobě, soud zakáže správnímu orgánu, aby v porušování práva pokračoval, a přikáže mu, aby obnovil stav, který tu byl před zásahem. Pokud je žaloba nedůvodná, soud ji zamítne. Opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu je kasační stížnost. Pokud by byly naplněny podmínky dané zákonem, je též přípustná i obnova řízení.⁶⁴

4.3.4 Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda

Správní soudy též vykonávají soudní kontrolu ve věcech volebních a věcech místního a krajského referenda (§ 88 a násl. s. ř. s.). Česká republika dnes nemá speciální volební soud jako v letech před II. sv. válkou a do současné doby je volební soudnictví do značné míry

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65.

⁶² Sněmovní tisk PSP ČR č. 319 pro 6. Volební období, ASPI ID: LIT38919CZ.

⁶³ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁶⁴ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

roztržštěné. Protože jde o otázky veřejnoprávní, byly věci volebního soudnictví svěřeny do pravomoci správních soudů, ačkoli ve své podstatě tu o správní soudnictví (soudní kontrolu veřejné správy) nejde.

U správních soudů se tak nyní lze domáhat nápravy:⁶⁵

ve věcech voličských seznamů,

ve věcech registračních (§ 89 s. ř. s.)

Např. odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo naopak proti registraci kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci. Řízení ve věcech registrace je řízením výlučně navrhovaným s dvoudenní hmotněprávní lhůtou pro podání návrhu. Věcně příslušnými soudy pro řízení ve věcech registrace ve volbách zastupitelstev obcí a krajů jsou krajské soudy, do Parlamentu ČR Nejvyšší správní soud v sedmičlenném senátu. Ve stejném složení také rozhoduje Nejvyšší správní soud ve věcech do Evropského parlamentu.

ve věcech neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování, a konečně poskytnutí ochrany (§ 90)

Podstatou je možnost, aby se občan, politická strana nebo sdružení nezávislých kandidátů, politických stran či hnutí mohli domáhat vydáním soudního rozhodnutí o:

- 1) Neplatnosti voleb
- 2) Neplatnosti hlasování
- 3) Neplatnosti volby kandidáta

ve věcech zániku mandátu člena zastupitelstva. (§ 91)

V tomto ustanovení je upravena možnost domáhat se soudní ochrany u věcně a místně příslušného správního soudu. Ve věcech zániku mandátu poslance Evropského parlamentu je kompetentní Nejvyšší správní soud. Podstatou tohoto návrhového řízení je, že se buď člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl, či politická strana, sdružení nezávislých kandidátů, sdružení politických stran a nezávislých kandidátů, mohou domáhat na soudu zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení příslušného správního orgánu, kterými jejich mandát zanikl.

⁶⁵ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

Ve věcech místního a krajského referenda

Podstatou je, že se lze u správních soudů domáhat určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, vyhlášení referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu, a také vyslovení neplatnosti hlasování v referendu. Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda.⁶⁶

Ve volebních věcech a ve věcech místního a krajského referenda se rozhoduje v krátkých, zákonem stanovených lhůtách; věcná příslušnost je svěřena krajským soudům, ovšem o některých otázkách týkajících se voleb do Parlamentu České republiky, Evropského parlamentu a volby prezidenta republiky (§ 65 a 66 zákona č. 275/2012, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů) rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud.⁶⁷

4.3.5 Řízení o kompetenčních žalobách

V rámci řízení o kompetenčních žalobách Nejvyšší správní soud řeší kompetenční konflikty mezi orgány veřejné správy (najdeme v § 97 - § 101 s. ř. s.). Dle § 97, odst. 1: soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou:⁶⁸

- a) správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy
- b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem
- c) ústřední správní úřady navzájem

Ve věcech kompetenčních sporů se Nejvyšší správní soud vyjádřil též k podobě a náležitostem návrhů ve věcech kompetenčních sporů k podobě řízení o kompetenční žalobě. V tomto směru je zapotřebí upozornit na rozhodnutí čj. Komp 4/2006-103 (Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2008), z něž především plyne, že v řízení o kompetenční žalobě „Je soud vázán toliko vymezením kompetenčního sporu v žalobě; petitem žaloby vázán není. Navrhuje-li tedy žalobce, aby soud rozhodl, že žalovaný je správním orgánem, který má

⁶⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁶⁷ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

pravomoc vydat rozhodnutí, a soud dospěje k opačnému závěru, žalobu nezamítne, ale rozhodne, že správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, je žalobce.“⁶⁹

Kladným kompetenčním sporem je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o stejném právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Záporným kompetenčním sporem je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.⁷⁰

Podle ustanovení § 97 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta zde není stanovena. Soud vychází ze skutkového stavu, který je tu v době jeho rozhodování. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, stanoví, který ze správních orgánů má řízení provést a rozhodnutí vydat. Jinak žalobu odmítne, případně zastaví řízení nebo rozhodne o postoupení věci.⁷¹ Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by byla přípustná pouze ústavní stížnost, kterou by rozsudek mohla napadnout pouze fyzická nebo právnická osoba, která by byla žalobcem. Musela by ovšem namítat porušení ústavně zaručených práv a svobod.⁷²

4.3.6 Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

Mimořádné řízení ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 a násl. s. ř. s.) upravuje zčásti speciální řízení u krajského soudu proti postupu Ministerstva vnitra, pokud toto ministerstvo sdělí žadateli, že návrh na registraci politické strany (nebo registraci změny stanov) má nedostatky, a zčásti řízení před Nejvyšším správním soudem o tom, že se politická strana rozpouští nebo se pozastavuje (či naopak obnovuje) jejich činnost.⁷³

Základními předpoklady pro rozpuštění politické strany, které je Nejvyšší správní soud povinen velmi pečlivě posoudit a jejich splnění vyvodit z jednotlivých předložených důkazů jsou:

⁶⁹ Nejvyšší správní soud – Zpráva o činnosti v letech 2003-2009, str. 122, viz: www.nssoud.cz

⁷⁰ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 97, odst. 2, 3

⁷¹ SKŮLOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.

⁷² SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

- 1) protiprávnost,
- 2) přičitatelnost,
- 3) bezprostřednost rizika demokracie,
- 4) proporcionalita.

Nejvyšší správní soud na základě předložení návrhu Vlády ČR opřeného o rozsáhlé důkazy, konstatoval, že byly splněny všechny tyto výše uvedené podmínky pro rozpuštění Dělnické strany.⁷⁴ Tímto rozsudkem byla Dělnická strana rozpuštěna, přičemž jí byl ustanoven Nejvyšším správním soudem likvidátor. Následně DS proti tomuto rozsudku užila možnost obrany u ÚS ČR podle ustanovení čl. 87 odstavce písm. j) Ústavy. Ústavní soud její návrh odmítl usnesením ze dne 27. 5. 2010, jako zjevně neopodstatněný, přičemž mimo jiné konstatoval, že „činnost DS v mnohých aspektech vykročila z mezí volné soutěže politických stran“⁷⁵

4.3.7 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí

Institut opatření obecné povahy zavedl do právního řádu České republiky zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v němž je charakterizováno jako opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Lze definovat jako zvláštní tzv. akt smíšené povahy upravující určitou věc konkrétně vymezeným předmětem v konkrétní situaci, přičemž vymezuje práva a povinnosti obecnému konkrétně neurčenému okruhu adresátů. Nelze stanovovat nové povinnosti v zákoně neupravené, může pouze konkretizovat již zákonem stanovené povinnosti.⁷⁶ Soudní řád správní se žalobami zabývá v části třetí, hlavě II. (§ 101a - § 101d). Opatření obecné povahy správní řád vymezuje pouze negativně, když lakonicky stanoví, že není právním předpisem ani rozhodnutím.⁷⁷

⁷⁴ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne. 17. 2. 2010, sp. Zn. 1 Pst 1/2009, publikovaný pod č. 2169/2011 Sb. NSS.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 sp. Zn. Pl. ÚS 13/10

⁷⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁷⁷ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

Správní řád upravuje procedurální postup vydání opatření obecné povahy, přičemž neumožňuje opravný prostředek, připouští pouze uplatnění podnětu v přezkumném řízení, kde je pak posuzován soulad ustanovení opatření obecné povahy s relevantními právními předpisy.

Nařízení kraje (program ke zlepšení ovzduší), vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně životního ovzduší, je právním předpisem (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), nikoli opatřením obecné povahy.⁷⁸

Změny ke lhůtě k podání návrhu na soudní přezkoumání opatření obecné povahy po novele s. ř. s.

Novinkou zde je, že novela stanoví lhůtu, kdy je možné žádat o to, aby bylo zrušeno opatření obecné povahy. Lhůta dosud před novelou neexistovala. Tato „bezhůtovost“ byla předmětem diskuzí, zejména ve vztahu k tomu, nakolik vystihuje podstatu opatření obecné povahy a nakolik je souladná s principem právní jistoty. Při zpracování novely s. ř. s. se nabízelo několik možných variant. Jednak uchovat stávající stav a nezatěžovat přezkoumávání opatření obecné povahy žádnou lhůtou, nebo naopak její ohraničení. Na druhém místě uvedený záměr převážil a zvolena byla lhůta 3 let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy, a to s odůvodněním v důvodové zprávě, „*sám zákonodárce považuje tříletou lhůtu za přijatelný kompromis mezi požadavkem legality a principem právní jistoty, a to v případě lhůty pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí správních orgánů. Vychází se přitom z toho, že opatření obecné povahy se v českém právním řádu blíží spíše rozhodnutí než právnímu předpisu. Tato lhůta je tak v souladu s vnitřní systematikou zákona a navazuje na jiné právní předpisy.*“⁷⁹ Změnový bod č. 51 k § 101b odst. 1 tak stanovil, že „návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout“.

Výsledkem legislativního procesu je situace, kdy návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy lze podat v jednotné tříleté lhůtě, počítané od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne. 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 publikovaný pod č. 232182011 Sb. NSS

⁷⁹ Viz. Sněmovní tisk č. 319, cit. 20. 5. 2012, dostupné z: <http://psp.cz>

V praxi může dojít k následujícím situacím⁸⁰

- a) Samostatně podaný návrh na soudní přezkoumání se bude týkat opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti před nabytím účinnosti novely s. ř. s. nebo
- b) samostatně podaný návrh na soudní přezkoumání se bude týkat opatření obecné povahy, které nabylo na účinnosti po nabytí účinnosti novely s. ř. s., tj. počínaje 1. 1. 2012 či
- c) návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy bude podán společně s návrhem žaloby nebo jiného návrhu ve věci, ve které bylo užito opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti před nabytím účinnosti novely, tedy před 1. 1. 2012
- d) návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy bude podán společně s návrhem žaloby nebo jiného návrhu ve věci, ve které bylo užito opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti po nabytí účinnosti novely.

V situacích a) a c) můžeme předpokládat, že návrh bude v praxi podáván i v případě uplynutí 3leté lhůty od nabytí účinnosti opatření obecné povahy a tvrzením, že přechodné ustanovení čl. II bod. 8 je protiústavní.

4.4 Opravné prostředky ve správním soudnictví

Ve správním soudnictví rozhodují soudy v jediném stupni, a proti jejich rozhodnutí není přípustné odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů - s výjimkami, které jsou odůvodněny povahou věci (např. věci volební) je možno podat mimořádný opravný prostředek - kasační stížnost a obnova řízení, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud.

⁸⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2.

4.4.1 Kasační stížnost

Kasační stížnost je široce otevřený mimořádný opravný prostředek, proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Lze se domáhat nápravy jak v hmotněprávních otázkách, tak v nápravě vadného procesu. Může být tedy podána jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí.

Důvody kasační stížnosti jsou taxativně vymezeny v § 103 SŘS. Stěžovatelovo tvrzení musí být konkrétní jak s hlediska právního tak i skutkového. Jedná se o důvody spočívající:⁸¹

- Ve vadách řízení. Skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo zde byl porušen zákon, či napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti, pro které měl soud rozhodující ve věci, rozhodnutí zrušit
- V nezákonnosti, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení.
- V zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, případně bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.
- V nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí o věcech samé
- V nezákonnosti rozhodnutí návrhu nebo o zastavení řízení

Kasační stížnost může být podána pouze z jednoho důvodu či více důvodů současně.

(zamítnutí nebo odmítnutí návrhu, zastavení řízení s výjimkami stanoveným v § 104 s. ř. s.), stížnost je nepřípustná:⁸²

- Ve věcech volebních
- Opírá-li se pouze o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS jako důvody k podání stížnosti opravňující.

⁸¹ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁸² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

- Opírá-li se pouze o důvody, které stěžovatel v řízení před KS neuplatnil, ačkoli tak učinit mohl
- Směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení. Jak konstatoval rozšířený senát NSS, toto ustanovení „*se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. (...) Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná.*“⁸³
- Proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení (§ 167 odst. 1 OSŘ)
- Proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Příkladem je rozhodnutí, jímž byl zamítnut návrh na vydání předběžného opatření. Jak konstatoval NSS, „*rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření je rozhodnutím dočasným, neboť má pouze omezené trvání.*“⁸⁴
- Proti novému rozhodnutí KS vydanému poté, co NSS jeho dřívější rozhodnutí zrušil, ledaže je namítáno, že se KS neřídil závazným právním názorem nejvyššího správního soudu.

Obsahově musí kasační stížnost splňovat dané náležitosti podání – tj. musí být patrné, kdo jej činí, proti komu směřuje, čeho se týká a co navrhovatel požaduje. Také datováno, opatřeno podpisem a příslušnými kolkovanými známkami. Kromě výše uvedených musí dále obsahovat označení soudního rozhodnutí, proti kterému směřuje, spolu s datem doručení stěžovateli. Stěžovatel musí uvést v jakém rozsahu a z jakých důvodů uvedené rozhodnutí napadá.

Poněvadž formulování kasační stížnosti je právně odborně náročné, stanoví zákon, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem (neplatí to v případech, kdy právní odbornost stěžovatele je zajištěna jinak, § 105 odst. 2 s. ř. s.). Soudní poplatek za kasační stížnost činí 5 000 Kč. Lhůta pro podání kasační stížnosti je krátká - dvoutýdenní. Její zmeškání nelze prominout. Je-li však kasační stížnost včas podána, ale má nedostatky, má stěžovatel právo na to, aby nedostatky mohl odstranit do jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým mu je soud vytkl.⁸⁵

⁸³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 7 Afs 1/2007.

⁸⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 1 Ans 2/2003.

⁸⁵ Internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

Podaná kasační stížnost nemá obecně odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, a to i u kasační stížnosti podané správním orgánem. Důvody pro přiznání odkladného účinku jsou totožné jako u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 107 SŘS).

Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem upravuje § 109 SŘS, který o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání, které však může být nařízeno, pokud to NSS považuje za vhodné nebo pokud se provádí dokazování. Při rozhodování je NSS vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti s výjimkami uvedenými v § 109 odst. 3 a 4.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost usnesením odmítne v případě nepřípustnosti či nepřijatelnosti, pro opožděné podání, pro neodstranění nedostatků, či pokud stěžovatel nemá právní zastoupení. Pokud Nejvyšší správní soud dospěje k názoru, že kasační stížnost je nedůvodná, rozsudkem ji zamítne. Pokud je stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu.

Cíl novely řádu správního č. 303/2011 Sb. a právní režim kasační stížnosti po jejím přijetí

Jedním ze základních cílů velké novely, prostřednictvím které dochází k některým změnám v ustanoveních zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního bylo i zrychlení soudního řízení správního. Rychlost řízení o kasační stížnosti má významným způsobem ovlivnit jeho komplexní přesunutí na Nejvyšší správní soud, ale rovněž zakotvení možnosti Nejvyššího správního soudu ve zvláštních případech rozhodnout po zrušení napadeného rozhodnutí způsobem, jakým mohl rozhodnout krajský soud. K tomu přistupuje i ustanovení, podle kterého bude zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, půjde-li o advokáta, zastupovat stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti a ustanovení, podle něhož se jednou přiznané osvobození vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. Novela přináší změny i ve složení senátů Nejvyššího správního soudu rozhodujících o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany.⁸⁶

⁸⁶ SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2.

Důsledkem přijetí novely je centralizace veškerých procesních úkonů činěných v rámci soudního řízení správního u Nejvyššího správního soudu, čímž by se mělo přispět ke sjednocení řízení o kasační stížnosti. Hlavně se jedná o vyžádání správního spisu od krajského soudu a správního orgánu a dalších podkladů pro vydání rozhodnutí a dále o posouzení včasnosti a přijatelnosti podání kasační stížnosti. Novela odstranila dosavadně platnou právní úpravu (§ 108 s. ř. s.), ve které bylo uvedeno, že: „*má-li kasační stížnost vady, avšak není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo k jejímu podání zjevně není oprávněn, postará se předseda senátu o jejich odstranění. Nejsou-li důvody pro jiný postup, soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí. Poté předloží kasační stížnosti se spisy Nejvyššímu správnímu soudu, při předložení sdělí své stanovisko k tomu, zda byla lhůta k podání kasační stížnosti dodržena a zda stížnost byla podána oprávněnou osobou...Byla-li kasační stížnost před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu vzata zpět, krajský soud usnesením řízení o kasační stížnosti zastaví.*“⁸⁷ Tato právní úprava podle některých názoru zákonodárce zbytečně prodlužovala řízení tím, že vedla k opakovanému předávání spisu mezi krajským a Nejvyšším správním soudem a ve fázi zavádění elektronické komunikace mezi orgány veřejné moci tyto soudy nadměrně administrativně zatěžovala. Podle novely se tak kasační stížnost podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu. Nové ustanovení k tomu nyní výslovně uvádí, že: “*Má-li kasační stížnost vady, avšak není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo k jejímu podání zjevně není oprávněn, zajistí Nejvyšší správní soud jejich odstranění. Nejsou-li důvody pro jiný postup, Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí.*“⁸⁸ Uvedená změna má vést zčásti k obřemenění administrativní zátěže krajských soudů, které vykonávaly pro Nejvyšší správní soud administrativní přípravu před samotným rozhodnutím o kasační stížnosti, a jednak zefektivnění a zvýšení přehlednosti řízení o kasační stížnosti prostřednictvím sjednocení veškerých úkonů pouze v rámci jednoho soudu.

⁸⁷ Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

⁸⁸ Zákon č. 303/2011 sb. soudní správní řád

4.4.2 Obnova řízení

Druhým mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení (§ 111 s. ř. s.). Je přípustná pouze v řízení o žalobách proti nezákonným zásahům správních orgánů a v řízení ve věcech politických stran, tedy tam, kde soud sám zjišťoval skutkový stav věci. Obnova řízení, v němž NSS rozhodl o kasační stížnosti proti rozhodnutí KS, je výslovně vyloučena. Není však jasné, co se v případě povolení obnovy stane s rozhodnutím NSS, jímž byla stížnost proti rozhodnutí vydanému v některých z uvedených řízení zamítnuta.⁸⁹

Řízení v obnově se člení obvykle způsobem na dvě fáze: řízení o povolení obnovy a řízení obnovené.

V první fázi se zkoumá, zda je dán důvod obnovy (tedy to, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez viny navrhovatele nebyly uplatněny nebo nemohly být v minulém řízení uplatněny, v jejichž světle může být výsledek řízení pro něj příznivější). Účastníky řízení jsou navrhovatel a dále osoby, které byly účastníky řízení, jehož obnova se navrhuje. Jinak tento návrh usnesením zamítne.

Ve druhé fázi, poté, kdy je obnova řízení povolena, se provede nové řízení ve věci samé.⁹⁰

K podání návrhu je stanovena tříměsíční lhůta, její počátek se odvíjí ode dne, kdy se navrhovatel fakticky dozvěděl o důvodech pro obnovu řízení. Třiletá objektivní lhůta se pak počítá ode dne nabytí právní moci rozhodnutím, kterým byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán. Prominout zmeškaní této lhůty nelze ani ze závažných důvodů.⁹¹

⁸⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁹⁰ *Internetové stránky Nejvyššího správního soudu*. Dostupné z: < <http://www.nssoud.cz> > .

⁹¹ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

5 Role ústavního soudu

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky. Sídlem Ústavního soudu je Brno.

Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů. Úkolem je především chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Patří mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.

Ústavní soud je tvořen patnácti soudci, kteří rozhodují ve čtyřech tříčlenných senátech nebo v plénu; některá procesní rozhodnutí svěřuje zákon i jednotlivým soudcům (např. odmítnutí návrhu, je-li opožděný nebo nepřipustný). Soudce Ústavního soudu jmenuje se souhlasem Senátu Parlamentu prezident republiky na dobu deseti let, přičemž opakování mandátu Ústava nezakazuje. Předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu jmenuje prezident republiky samostatně z řad soudců Ústavního soudu.⁹²

Tabulka 2: Současné nejvyšší obsazení Ústavního soudu

funkce	Jméno
Předseda ústavního soudu	JUDr. Pavel Rychetský
Místopředseda Ústavního soudu	prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

Zdroj: www.usoud.cz

Pravomoci Ústavního soudu zakotvuje přímo Ústava ve svém čl. 87, z nichž pouze o některých lze shledat, že mají vztah k veřejné správě, případně je lze označit jako kontrolu veřejné správy. S přihlédnutím na téma této práce budu pojednávat pouze o těchto pravomocích Ústavního soudu:

- 1) rozhodování o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, příp. jejich jednotlivých ustanovení

⁹² Internetové stránky Ústavního soudu. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/clanek/2023>.

- 2) rozhodování o ústavní stížnosti,
- 3) rozhodování kompetenčních sporů.⁹³

O nejdůležitějších věcech, které jsou Ústavnímu soudu svěřeny, rozhoduje podle zákona Ústavní soud v plném složení, tzn. v plénu. Z výše uvedených věcí jsou to např. návrhy na zrušení zákonů či jiných právních předpisů, kompetenční spory, ústavní žaloba Senátu proti prezidentu republiky. Jinak o převážné většině ústavních stížností a jiných návrhů na zahájení řízení rozhodují s konečnou platností tříčlenné senáty.

Rozhodnutí Ústavního soudu jsou konečná a nelze se proti nim odvolat (§ 54 ZÚS).

5.1 Rozhodování o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů

jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.⁹⁴ Jedná se o tyto předpisy:

- nařízení vlády,
- právní předpisy vydané ministerstvy a jinými správními úřady,
- právní předpisy vydané orgány územní samosprávy,
- obecně závazné vyhlášky územních samosprávních celků.

Ústavní soud rozhoduje o souladu normativních správních aktů příslušných správních orgánů s ústavou, ústavními a jinými zákony nebo mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Dále je oprávněn rozhodovat o ústavnosti, zákonnosti právních předpisů obcí a krajů vydaných v rámci jejich působnosti.⁹⁵

5.2 Rozhodování o ústavní stížnosti

Tyto stížnosti jsou upraveny v čl. 87 Ústavy. Nacházejí se zde tři základní typy stížnosti.

⁹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. ISBN: 978-80-7357-382-9.

⁹⁵ SKŮLOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.

- 1) ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele
- 2) Komunální ústavní stížnost, kterou uplatňují orgány územní samosprávy v případě, že se cítí být poškozeny na svém právu na samosprávu nezákonným zásahem státu
- 3) ústavní stížnost politické strany, pokud nesouhlasí s rozhodnutím o jejím rozpuštění či jiných rozhodnutí týkajících se činnosti politické strany

Podmínkou k umožnění přezkumu cestou ústavní stížnosti je vyčerpání všech předešlých možných opravných prostředků, které poskytuje relevantní úprava k ochraně práva jednotlivce. Zde se potvrzuje výjimečné specifické postavení tohoto orgánu soudní ochrany, stojícího mimo soustavu obecných soudů.

5.3 Rozhodování kompetenčních sporů

Z ustanovení § 120 ZÚS vyplývá, že se jedná o spory mezi státními orgány navzájem, spory mezi státními orgány a územními samosprávnými celky a spory mezi územními samosprávnými celky navzájem. Vzhledem k tomu, že po přijetí soudního řádu správního a zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, byla pravomoc Ústavního soudu v řízení ve sporech o rozsah kompetencí podstatně zúžena, není tento typ řízení příliš častou rozhodovací agendou Ústavního soudu. Jedná se především o řešení kompetenčních sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originální pravomocí z Ústavy samé.

Řízení před ústavním soudem zpravidla končí věcným rozhodnutím. Ústavní soud nálezem rozhodne, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Jde-li o kompetenční spor mezi státním orgánem a územním samosprávným celkem, Ústavní soud rozhodne, zda věc spadá do kompetence státu nebo územní samosprávy.⁹⁶

⁹⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

6 Evropský soud pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva byl založen v roce 1959 při Radě Evropy (RE). V téhož roku se uskutečnilo první slyšení a v následujícím roce byl vynesen první verdikt, a to v případě *Lawless vs. Irsko*. Jednalo se o vůbec první mezinárodní soud jednotlivce se státem.

Gerard R. Lawless byl bývalým členem Irské republikánské armády IRA. Přesto byl cestou do Velké Británie zatčen a držen dlouho bez obvinění. Jeho stížnost na porušení konvence o lidských právech, včetně práva na spravedlivý proces, byla však zamítnuta. Úřady totiž jednaly podle zvláštního zákona z roku 1940, předchůdce zákona proti terorismu, který ve Spojených státech prezident George W. Bush přijal po teroristických útocích na USA z 11. září 2001.

V listopadu 1998 byl založen nový Evropský soud pro lidská práva, jenž navazuje na činnost předchůdce. Díky reformě by měl výrazně urychlit a zjednodušit svou činnost. Soud je nyní jednoinstanční. V září 2008 byl vynesen desetitisící verdikt.

Evropský soud pro lidská práva a ČR

Česká republika přistoupila k Úmluvě s platností od 18. března 1992 ještě jako Československo a po 1. lednu 1993 do této mezinárodní smlouvy sukcedovala. Jakožto smluvní strana Evropské úmluvy o lidských právech má ČR povinnost přiznat každému, kdo podléhá její jurisdikci, práva a svobody zaručená touto úmluvou. Stížnosti jednotlivců, nevládních organizací či skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných úmluvou ze strany ČR projednává Evropský soud pro lidská práva. Na jeho webových stránkách jsou v češtině k dispozici informace pro osoby, které se na něj chtějí obrátit se stížností.

V rozsudcích, které jsou pro ČR právně závazné, Soud může konstatovat, že došlo k porušení úmluvy a zároveň může stěžovateli přiznat udělení spravedlivého zadostiučinění (finanční kompenzace majetkové či nemajetkové újmy). V takovém případě je vláda ČR povinna spravedlivé zadostiučinění zaplatit ve stanovené lhůtě.

Na výkon rozsudku dohlíží Výbor ministrů, který kromě zaplacení spravedlivého zadostiučinění může po příslušném státu požadovat přijetí individuálních opatření k nápravě újmy způsobené stěžovateli a všeobecných opatření, která by podobnému porušení úmluvy

zabránila v budoucnu (rozsudek musí být přeložen do češtiny a distribuován příslušným orgánům moci veřejné, zejména těm, které se na porušení úmluvy podílely; dle povahy porušení může Výbor ministrů požadovat i změnu právních předpisů či správní praxe, pokud tyto byly příčinou porušení). Jakmile stát přijme veškerá potřebná opatření, Výbor ministrů schválí závěrečnou resoluci, kterou projednávání výkonu rozsudku uzavře.

V řízení před Evropským soudem pro lidská práva Českou republiku zastupuje vládní zmocněnec z Ministerstva spravedlnosti. Počet stížností z České republiky jich v lednu 2009 evidoval 2100. Většinou to byly stížnosti na vleklý postup úřadů a porušení práva na spravedlivý proces.

Mezi mediálně nejsledovanější se řadil případ bývalé disidentky Marty Chadimové usilující o nemovitosti na pražském Loretánském náměstí. V dubnu 2007 jí soud přiznal 700 000 korun za nepřiměřenou délku její procesu a za to, že úřady nezničily nahrávky rozhovorů mezi Chadimovou a její obhájcem, jak jim to nařídil Ústavní soud. Chadimová původně požadovala 96 miliónů korun.⁹⁷

Fungování

Jedinec může žalovat zemi nebo její státní orgány (parlament, správní orgán, soud atd.), ne však jednotlivce nebo soukromé subjekty. O přijetí stížnosti občana vůči jeho státu už smějí rozhodovat pouze nezávislí soudci. Každou z členských zemí zastupuje jeden soudce zvolený poslanci Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Za Českou republiku je to od roku 2012 advokát JUDr. Aleš Pejchal.

K soudu se nelze odvolat, lze pouze podat stížnost na postup justice daného státu, a to v případě, že byly vyčerpány všechny možnosti/stupně řešení v dané zemi (odvolání k Ústavnímu soud apod.). Jedinou výjimkou je stížnost na dlouhou délku soudního (administrativního) řízení, kdy lze podat stížnost i ve chvíli, pokud se případ na různých stupních stále ještě vleče.

Rozhodnutí soudu nemůže zvrátit rozhodnutí justice v té které zemi, ani danému státu nemůže nařídit, aby změnil svou legislativu; soud může pouze konstatovat, že daný stát porušil při

⁹⁷ REINER, Tomáš. *Evropský soud pro lidská práva*. [online]. [cit. 20. 5. 2013]. Dostupný z: <http://tema.novinky.cz/evropsky-soud-pro-lidska-prava> >.

posuzování dané kauzy konkrétní lidská práva a nařídít státu zaplacení odškodnění stěžovateli a soudní výlohy.

Rozhodují výbory složené ze tří soudců z povolání. Rozsudek či výrok vyřkne sedmičlenný senát. Zvlášť závažné případy porušení práv projednává Velký senát s 17 soudci. Proti rozhodnutí soudu se mohou obě strany do tří měsíců odvolat k Velkému senátu soudu, po verdiktu Velkého senátu je toto rozhodnutí definitivní.

Rozhodnutí soudu jsou pro členské země závazné - fakticky ale jen v tom smyslu, že země musí zaplatit odškodnění stěžovateli. Novela českého zákona o Ústavním soudnictví méně stanovila možnost v trestních případech obnovit řízení před Ústavním soudem na základě rozsudku štrasburského soudu.

Za více jak půlstoletí existence vynesl přes 10 000 rozsudků. Počet stížností každoročně stoupá, v roce 2008 jich soud obdržel téměř 50 000, a v roce 2012 jich už bylo 65 200.⁹⁸

Smysl Evropského soudu pro lidská práva spočívá zejména v tom, že umožňuje každému, kdo spadá pod jurisdikci členského státu Rady Evropy, domáhat se ochrany svých práv u nezávislého mezinárodního orgánu, který představuje jakousi „pojistku“ v případě selhání ochrany práv na vnitrostátní úrovni.

⁹⁸ *Intrnetové stránky european court of human rights.* Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2012_ENG.pdf.

7 Zhodnocení a de lege ferenda

Od nabytí účinnosti novely zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, uplynulo více jak jeden rok. Lze se tak zamyslet nad tím, zda novela přinesla očekávaná pozitiva a šlo o změnu k lepšímu.

Je obecně známo, že každá změna právní úpravy ve svých počátcích způsobuje řadu problému a komplikací. Tyto předvídatelné či nepředvídatelné komplikace se nevyhnuly ani novelizaci soudního řádu správního. Po přijetí každé změny právní úpravy nastává určité přechodné období, které je spojené s poznáváním nové právní úpravy a realizaci požadovaných změn v praxi. Pokud převládají pozitiva o jen malou část, je dosahováno lepších výsledků než před změnou a svědčí to úspěšnosti novelizace. A to se stalo snad i v tomto případě.

Novela ve většině případu hovoří pouze jen o právu, nikoli o povinnosti, Nejvyššího správního soudu zrušit nezákonné nebo nicotné rozhodnutí orgány veřejné správy a to pouze v případech, kdy k takovému postupu existovaly důvody již v rámci řízení před krajským soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. De lege ferenda by se tato možnost měla změnit v zákonem stanovenou povinnost Nejvyššího správního soudu, pokud by nastaly zákonem stanovené předpoklady.

Další velkou změnou v novele pro účastníky řízení je, že se kasační stížnosti podávají u Nejvyššího správního soudu. I díky tomu byl pro Nejvyšší správní soud začátek roku 2012 velmi zatěžující, neboť byl nucen čelit několikanásobnému náporu nově napadených kasačních stížností. To se týkalo stížností, které směřovaly vůči rozhodnutí krajských soudů vydaným již v roce 2012, tak i rozhodnutím ke konci roku 2011. Protože kasační stížnost je podána přímo u Nejvyššího správního soudu, tento soud se musí obrátit nejprve na krajský soud, také na správní orgán s tím, aby mu předložily podrobné spisy. Také si musí obstarat vyjádření druhé strany k podané kasační stížnosti. Podle mého názoru toto vede k zatížení Nejvyššího správního soudu a výsledkem novely je jen přenesení některých povinností krajských soudů na Nejvyšší správní soud. Nesmíme zapomínat, že Nejvyšší správní soud projednává a rozhoduje i jiné věci než kasační stížnosti. V konečném důsledku nepovede ke zkrácení soudního řízení správního, což je jeden ze zásadních cílů novely.

Řešením by mohla být forma řádného opravného prostředku, to by nastala další otázka: Který soud by rozhodoval? Zda by byl vytvořen nějaký nový odvolací soud, či vznik

specializovaných senátů např. u krajských soudů. JUDr. Škurek navrhuje, že by bylo možné pomocí de lege ferenda uvažovat o naprosté změně koncepce řízení o kasační stížnosti, tj. zavedení institutu nepřijatelnosti, mimo azylového řízení, na všechny druhy kasačních stížností. Podmínkou pro přezkum kasační stížnosti by mohl, de lege ferenda, být přesah zájmů stěžovatele tak, jak to předpokládá ustanovení § 104a s. ř. s., které se týká záležitosti mezinárodní ochrany a ve kterém je uvedeno: „*Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost,*“⁹⁹ k problematice přesahu zájmů stěžovatele se několikrát, prostřednictvím svých rozhodnutí odvolávajíc se na judikaturu Ústavního soudu ČR, zabýval i Nejvyšší správní soud.

Stálo by také k zamyšlení sloučení žaloby nečinnosti a žaloby zásahové v jeden žalobní typ. Nepojímala by se obecně jakákoliv forma nečinnosti správního orgánu jako nezákonný zásah, a tím by mohla být odstraněna i řada interpretačních a aplikačních problémů.

Další významnou změnu tvořit přesunutí rozhodování o zrušení opatření obecné povahy na krajské soudy, což určitě odlehčilo Nejvyššímu správnímu soudu. Někteří odborníci však tento přesun agendy vnímají negativně,¹⁰⁰ mého názoru je to však krok správným směrem, protože vzhledem k počtu obcí na území České republiky a vzhledem k množství územně plánovací dokumentace dochází k rovnoměrnému zatížení správních soudů. Kromě toho za dobu, kdy se Nejvyšší správní soud touto problematikou zabýval, existuje bohatá judikatura, které se krajské soudy mohou přidržet.

K posílení soudní ochrany dále přispěla možnost podání kasační stížnosti ve věcech referenda, či zrušení podmínky v řízení o ochraně proti nezákonnému zásahu, že zásah trvá nebo alespoň trvají jeho důsledky, případně hrozí jeho opakování, kdy se naopak lze domáhat pouhého určení, že zásah byl nezákonný.

Pokud bych měla komplexně zhodnotit účinnost některých nejpodstatnějších částí novely z pohledu laika, tak bych konstatovala, že jejich záměrů bylo v zásadě dosaženo. Novela přispívá k vylepšení možnosti soudní ochrany ve správním soudnictví, sice nepřinesla ulehčení správnímu soudnictví v tom, že by mu ubrala některé kompetence, ale zato

⁹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

¹⁰⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

se zaměřila na stranu účastníku řízení, oblast délky řízení a požadavek urychlení projednání a rozhodnutí věci.

8 Závěr

Správní soudnictví v našich podmínkách je zpravidla označováno za soudní formu kontroly veřejné správy, avšak se správním soudnictvím je stejně tak spojována představa o nápravném rozhodování, kdy je případně pochybení rozhodnutí orgánů veřejné správy zhojeno rozhodnutím soudu.¹⁰¹ Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, kterou doplňuje ochrana před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů. Krajské soudy krom toho rozhodují některé spory ve věcech voleb a místního referenda.

Správní soudnictví by na veřejnost mělo působit kvalifikovaně, pružně, efektivně, nezávisle, hospodárně, to se však týká obecně soudnictví. V České republice se stává zvyklostí napomínat soudy za délku jednání v jednotlivých žalobách. Dle mého názoru, je to však individuální a týká se především velmi obsáhlých a složitých žalob.

Má diplomová práce pojednává o problematice soudní kontroly veřejné správy v České republice a to v rozsahu základní roviny, neboť je téma tak rozsáhlé, že poskytnout vyčerpávající výklad je pro mne zcela nemožné, už pro to, že nejsem znalec tohoto tématu.

Obsahuje výklad základních pojmů a jednotlivých institutů, které se týkají soudní kontroly. Neopomněla jsem také historický vývoj právní úpravy tohoto úseku. V základních rysech jsem pak vymezila podstatu a princip fungování správního soudnictví a snažila se popsat změny díky novele zákona č. 303/2011 Sb. Kromě toho jsem v kapitole o správním soudnictví začlenila řízení a typy, kde se rozepisují o jednotlivých žalobách- který soud je řeší. V této kapitole popisují i mimořádné opravné prostředky, což je kasační stížnost a opravné prostředky, kdy kasační stížnost jsem probírala i v námětech de lege ferenda. Dále role ústavního soudnictví a na závěr pak soudní kontrolu práv jedince, které je spjata s Evropským soudem pro lidská práva a ke konci jakési zhodnocení celého schématu a návrh de lege ferenda.

Jak jsem i naznačila a praví také Sedláček: Sebelepší právní úprava sama o sobě není schopna nastolit a udržet příznivou společenskou atmosféru ve státě a jedince změnit v charakterově lepšího. Nemůže nahradit základní mravní hodnoty v civilizované společnosti, v níž se člověk

jako myslící tvor povýšil nad ostatní živé tvory. Nemůže přikázat či taxativně vymezit a vynucovat nesobeckost, úctu k druhému, ušlechtilost ducha, nemůže tedy zcela nahradit nepsané morální normy, bez jejichž dodržování by lidská společnost byla odsouzena k postupnému rozkladu a zániku. Právo tedy může a musí být významným pomocníkem v boji za prosazování těchto hodnot. Stát sám pak musí nadále každodenně nejen slovy, ale i činy svých představitelů neochvějně a trvale prosazovat základní mravní hodnoty do vědomí svých občanů včetně zachování přirozených sociálních spravedlnosti.¹⁰²

Dle mého názoru u práva hlavně záleží, jací lidé ho vytvářejí, jací lidé ho realizují a jací lidé se jim pak budou řídit. Jestliže budou převažovat lidé ušlechtilí a mravní, pak si právo udrží onu povznášející definici „umění dobra a spravedlnosti“. Můžeme doufat, že zákonodárci budou podnikat pouze takové kroky, které budou k prospěchu občanů, kontroly veřejné správy a systém správního soudnictví bude poskytovat spravedlivou ochranu před jednáním orgánů veřejné správy.

¹⁰² SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie:

- [1] FRYŠTENSKÁ, Marcela. *Správní právo*. Studijní opora. Brno: VŠKE, 2010. 89 s. ISBN 978-80-86710-26-6.
- [2] HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.
- [3] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [4] HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010. 978-80-87212-55-4.
- [5] PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.
- [6] PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita; Doplněk, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.
- [7] SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.
- [8] SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.
- [9] SCHELLOVÁ, Ilona a kol. *Organizace soudnictví a právní služby*. Brno. 2006. ISBN 80-86851-39-7.
- [10] SCHELLEOVÁ, Ilona a Karel SCHELLE. *Civilní proces*. Praha: EUROLEX BOHEMIA a.s., 2006. ISBN 80-86861-09-0.
- [11] SKŮLOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.

- [12] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. ISBN: 978-80-7357-382-9.
- [13] SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.
- [14] SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2.

Právní předpisy:

- [15] Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní.
- [16] Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- [17] Změna provedena zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.
- [18] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [19] zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Poznámka: Všechny zde uvedené právní předpisy jsou ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

- [20] Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II ÚS 75/93
- [21] Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb., o změnách zákonů v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. *PSP*, 2001. tisk č. 1081. ASPI ID: LIT32473CZ.
- [22] Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 16/99.

- [23] Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2001, sp. zn. II.ÚS 163/99.
- [24] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2000, sp. Zn. 6 A 37/97.
- [25] Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, sp. Zn. 2 Azs 92/2005.
- [26] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. Zn. 5 Azs 34/2003 publikovaný pod č. 300/2004 Sb. NSS.
- [27] Nález Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (publikován pod č. 276/2001 Sb.), kde mimo jiné Ústavní soud uvádí, že „současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec“.
- [28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. Zn. 5 As 21/2003.
- [29] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100
- [30] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, čj. 3 As 52/2003, ASPI ID: JUD-34484CZ.
- [31] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65.
- [32] Sněmovní tisk PSP ČR č. 319 pro 6. Volební období, ASPI ID: LIT38919CZ.
- [33] Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne. 17. 2. 2010, sp. Zn. 1 Pst 1/2009, publikovaný pod č. 2169/2011 Sb. NSS.
- [34] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 sp. Zn. Pl. ÚS 13/10.
- [35] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne. 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 publikovaný pod č. 232182011 Sb. NSS.

[36] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 7 Afs 1/2007.

[37] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 1 Ans 2/2003.

Elektronické zdroje:

[38] MAZANEC, Michal. *Historie*. [online]. [cit. 10. 5. 2013]. dostupný z: <<http://www.nssoud.cz/historie>>.

[39] MLÁDEK, Rudolf *Soudní kontrola veřejné správy*. [online]. [cit. 24. 5. 2013] Dostupný z: <<http://www.rudolfmladek.cz/soudn-kontrola-ve-ejn-spr-vy>>.

[40] PAVLORKOVÁ, Eva. *Důležité změny soudního řádu správního od 1. 1. 2012*. [online]. [cit. 22. 5. 2013]. Dostupný z: <<http://www.eps.cz>>.

[41] REINER, Tomáš. *Evropský soud pro lidská práva*. [online]. [cit. 20. 5. 2013]. Dostupný z: <<http://tema.novinky.cz/evropsky-soud-pro-lidska-prava>>.

[42] *Internetové stránky Nejvyššího správního soudu*. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>

[43] *Intrnetové stránky european court of human rights*. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2012_ENG.pdf>.

[44] *Internetové stránky Ústavního soudu*. Dostupné z: <<http://www.usoud.cz/clanek/2023>>.

Seznam použitých zkratek

ČR	- Česká republika
NSS	- Nejvyšší správní soud
ÚS	- Ústavní soud
s. ř. s.	- soudní řád správní
OSŘ	- občanský soudní řád
RE	- Rada Evropy

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- Jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 12. 7. 2013



Jana Dobiášová

Horní Bludovice 278

739 37 Karviná